



3 février 2023

Ajustement à l'objectif 55

Rapport à l'intention de la CEATE-E

22.061 é Révision de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2024

1 Contexte

Le 10 novembre 2022, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) a chargé l'administration fédérale de présenter les résultats attendus des travaux de l'Union européenne (UE) concernant le paquet « Ajustement à l'objectif 55 ». S'agissant des mesures qui sont également prévues dans le projet relatif à la révision de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2024 (appelé ci-après « projet de révision »), l'administration doit montrer comment les décisions de l'UE affectent le projet. Pour les autres dispositions, le but est de déterminer la nécessité d'adapter éventuellement la législation suisse.

Le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » s'inscrit dans le cadre du renforcement des objectifs climatiques de l'UE, qui entend réduire ses émissions d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport au niveau de 1990 et atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050 au plus tard. Avec ce paquet présenté le 14 juillet 2021, la Commission européenne propose un vaste projet législatif couvrant tous les secteurs économiques importants et contenant plusieurs adaptations du droit ainsi que de nouvelles directives et de nouveaux règlements. Les processus législatifs relatifs aux initiatives du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » ne sont pas encore terminés. Pour quelques initiatives, les négociations entre le Parlement européen, le Conseil de l'UE et la Commission européenne, appelées trilogues, ont déjà abouti à des accords provisoires au cours du quatrième trimestre 2022. Cependant, ces accords doivent encore être formellement approuvés par le Parlement européen et le Conseil de l'UE. On ignore à ce stade si les accords provisoires seront approuvés dans leur forme actuelle et sous quel délai ils seront traités par les institutions européennes. Pour les autres initiatives, les trilogues n'ont pas encore permis de conclure des accords provisoires.

L'administration fédérale observe attentivement les développements européens. Considérant la forte interconnexion des marchés, le projet de révision du 16 septembre 2022 mise sur des instruments qui poursuivent des objectifs similaires à ceux visés dans l'UE. De fait, partout où cela s'est avéré possible, le projet de révision tient déjà compte des réglementations du paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

Vous trouverez ci-après une brève présentation des différentes initiatives de l'UE, avec, pour chacune, les approches suivies en Suisse. Sont décrits en priorité les instruments prévus dans le projet de révision, puis, lorsque cela est pertinent, d'autres mesures ne relevant pas de la législation sur le CO₂. Les initiatives de l'UE concernant la production, l'utilisation et la taxation de l'énergie sont discutées en premier. Viennent ensuite les initiatives en lien avec le bâtiment, l'industrie, les transports et les puits de CO₂.

2 Directive sur les énergies renouvelables

Le projet de révision de la directive sur les énergies renouvelables, tel qu'il avait été proposé initialement par la Commission européenne, a été renforcé dans le cadre du plan REPowerEU après le déclenchement de la guerre en Ukraine. Désormais, l'objectif visé par la Commission européenne est de couvrir au moins 45 % des besoins énergétiques de l'UE avec des énergies renouvelables d'ici à 2030. Pour cela, des sous-objectifs et des mesures doivent être fixés spécifiquement pour les secteurs du bâtiment, de l'industrie et des transports. La directive prévoit entre autres de simplifier et d'accélérer la procédure d'autorisation pour la construction d'installations destinées à la production d'énergies renouvelables, d'accroître l'utilisation de l'hydrogène dans l'industrie et les transports et de fixer une part minimale de carburants renouvelables dans le secteur des transports¹. Les trilogues sur la directive sont toujours en cours.

Évaluation du point de vue de la Suisse

La part totale des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie de la Suisse atteignait environ 28 % en 2021². Conformément aux Perspectives énergétiques 2050+, la Suisse doit hisser cette part jusqu'à environ 45 % d'ici à 2030³. Dans le cadre de la « loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables » (acte modificateur unique), la production d'énergies renouvelables indigènes doit par ailleurs être encouragée, de même que l'augmentation de la production électrique en hiver et son stockage. Cette loi est actuellement débattue par les parlementaires⁴. En 2021, le Parlement a anticipé certains éléments de cet acte en prolongeant l'encouragement et l'introduction d'un système de mise aux enchères pour les grandes installations photovoltaïques. Suite aux délibérations du Conseil des États, l'acte contient désormais aussi des valeurs cibles contraignantes pour le développement des énergies renouvelables (35 térawattheures [TWh] d'ici à 2035 ; 45 TWh d'ici à 2050) et de l'hydraulique (37,9 TWh d'ici à 2035 ; 39,2 TWh d'ici à 2050)⁵. Les valeurs cibles pour l'année 2030 (interpolation des objectifs de développement) seraient donc d'environ 22,7 TWh dans le secteur des nouvelles énergies renouvelables et d'environ 37,4 TWh dans le secteur de l'hydraulique, pour une consommation d'électricité attendue d'environ 66 TWh. Les Perspectives énergétiques 2050+ prévoient pour 2030 une consommation finale d'énergie d'environ 190 TWh. Si l'objectif du Conseil des États est atteint, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie devrait ainsi passer à 51 %, si bien que la Suisse atteindrait également les objectifs de l'UE.

Dans le cadre des délibérations relatives à la loi sur l'énergie (mesures urgentes visant à assurer rapidement l'approvisionnement en électricité pendant l'hiver), le Parlement s'est prononcé en faveur d'une simplification de la procédure d'autorisation pour les grandes installations photovoltaïques alpines et il a décrété des allègements pour la centrale hydroélectrique du Grimsel⁶. En lien avec l'initiative parlementaire de la CEATE du Conseil national du 22 septembre 2022, une loi urgente concernant l'accélération de projets de parcs éoliens avancés et de grands projets de centrales hydrauliques à accumulation est également en cours de délibération⁷. Outre les lois fédérales urgentes, un certain nombre d'autres mesures à court terme sont prévues, notamment en ce qui concerne la production d'électricité renouvelable et les gains d'efficacité.

Il existe un parallèle entre la directive sur les énergies renouvelables et le projet de révision : l'effort visant à accroître l'utilisation des carburants renouvelables dans le transport routier. En la matière, le projet de révision prévoit une obligation de mise à la consommation de carburants renouvelables. Cette

¹ [Revision of the Renewable Energy Directive | Legislative Train Schedule \(europa.eu\)](#)

² OFEN (2022) : [Schweizerische Statistik der erneuerbaren Energien](#) (Statistique suisse des énergies renouvelables), édition 2021

³ [Perspectives énergétiques 2050+](#) (scénario ZÉRO base ; variante stratégique « bilan annuel équilibré en 2050 » et « durée de vie des centrales nucléaires de 50 ans »)

⁴ 21.047 « Approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables. Loi fédérale »

⁵ 19.443 « Promouvoir les énergies renouvelables de manière uniforme. Accorder une rétribution unique également pour le biogaz, la petite hydraulique, l'éolien et la géothermie »

⁶ RO 2022 543

⁷ 22.461 « Loi urgente concernant l'accélération de projets de parcs éoliens avancés et de grands projets de centrales hydrauliques à accumulation »

obligation s'entend indépendamment de la part minimale prévue dans l'UE. Conformément au projet de révision, le Conseil fédéral doit tenir compte des réglementations et des normes internationales pour déterminer les critères relatifs aux carburants renouvelables.

Du point de vue de l'administration, il n'existe aucune nécessité immédiate d'adapter les propositions du Conseil fédéral.

3 Directive sur l'efficacité énergétique

Dans la révision de sa directive sur l'efficacité énergétique, l'UE s'engage à réduire de 36 % sa consommation finale d'énergie d'ici à 2030 par rapport à 2007, ce qui correspond à un objectif de réduction de 9 % par rapport à 2020. Dans le cadre du plan REPowerEU, l'objectif par rapport à 2020 a été relevé à 13 %. En moyenne, les États membres doivent réduire leur consommation d'énergie de 1,5 % par an, avec des objectifs de réduction annuels prévus pour la période allant de 2024 à 2031.

Le secteur public doit réduire sa consommation finale d'énergie de 1,7 % par an (ou d'au moins 1,9 % dans le cas où les transports publics ou les forces armées sont exclus), rénover chaque année au moins 3 % de la surface totale au sol des bâtiments appartenant à des organismes publics et revoir ses procédures de passation des marchés publics. Les trilogues sont en cours^{8, 9}.

Évaluation du point de vue de la Suisse

Les objectifs de réduction fixés par l'UE dans sa directive sur l'efficacité énergétique sont plus ambitieux que les valeurs indicatives qui existent en Suisse. La loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne, RS 730.0) contient des valeurs indicatives pour l'évolution de la consommation énergétique moyenne par personne et par année. En application de cette loi, il convient de viser une réduction de 43 % d'ici à 2035 par rapport au niveau de l'an 2000 (art. 3, al. 1, LEne). Rapportées de manière linéaire aux données temporelles de l'UE (année de référence 2007, réductions d'ici à 2020 et d'ici à 2030), les valeurs indicatives en Suisse prévoient une réduction de la consommation d'énergie d'environ 37 % d'ici à 2030 par rapport à 2007. La révision législative en cours (acte modificateur unique) prévoit de modifier les valeurs indicatives pour les objectifs visés et d'ajouter un objectif pour l'année 2050, mais elle ne modifie pas les valeurs cibles pour l'année 2035.

Pour l'administration fédérale civile et ses unités décentralisées, il existe – à la place d'un objectif de réduction de la consommation énergétique – un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 50 % d'ici fin 2030 (par rapport à 2006), qui est inscrit dans le train de mesures sur le climat pour l'administration fédérale. S'agissant du volet militaire, il est prévu une réduction des émissions d'au moins 35 % d'ici à 2030 (par rapport à 2001) au moyen de mesures propres¹⁰. Le contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour un climat sain (initiative pour les glaciers) » accentue par ailleurs le rôle de modèle de l'administration fédérale en lui imposant d'atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2040¹¹.

Dans l'intérêt de la sécurité de l'approvisionnement énergétique, le Conseil fédéral a adopté le 24 août 2022 l'objectif de réduction de l'UE pour la consommation de gaz et, le 21 décembre 2022, les objectifs de réduction de l'UE pour la consommation d'électricité. Pour cette raison, et au regard des objectifs de la politique climatique, il serait souhaitable que la Suisse s'aligne également sur les objectifs de l'UE pour la consommation finale d'énergie. Cela devrait toutefois s'inscrire dans la LEne (p. ex. dans l'acte modificateur unique) et non dans le projet de révision.

⁸ [Ajustement à l'objectif 55 : le Conseil approuve des objectifs plus élevés en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique \(consilium.europa.eu\)](https://consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/09/22-09-2022-01)

⁹ [Ajustement à l'objectif 55 : comment l'UE augmentera son efficacité énergétique \(consilium.europa.eu\)](https://consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/09/22-09-2022-01)

¹⁰ [Le Conseil fédéral adopte un train de mesures destiné à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'administration fédérale \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/fr/press-releases/2022/08/22-08-2022-01)

¹¹ FF 2022 2403

4 Directive sur la taxation de l'énergie

Les taux minima de taxation applicables aux combustibles et aux carburants sont fixés dans le cadre de la révision de la directive sur la taxation de l'énergie. Leur niveau dépend du contenu énergétique et de la charge environnementale de l'agent énergétique. Les carburants utilisés dans la zone UE pour la navigation aérienne et maritime doivent eux aussi être taxés. Les États membres sont en outre limités dans l'octroi de leurs allègements fiscaux ; par exemple, les allègements ne doivent pas avoir pour effet de taxer moins lourdement les agents énergétiques fossiles que les alternatives renouvelables¹².

Comme il s'agit d'un projet touchant à la fiscalité, l'unanimité est requise pour son adoption par le Conseil de l'UE. Au vu des discussions menées jusqu'à présent, il est probable que le débat se prolongera jusque tard dans l'année 2023 et que le projet de la Commission européenne connaîtra encore des modifications substantielles.

Évaluation du point de vue de la Suisse

Les conséquences pour la Suisse ne pouvant pas être évaluées pour le moment, l'administration considère qu'il n'existe aucune nécessité d'adapter à cet égard le projet de révision.

5 Directive sur la performance énergétique des bâtiments

La révision de la directive sur la performance énergétique des bâtiments doit contribuer à enclencher une vague de rénovations dans l'UE. La proposition de la Commission européenne prévoit de répartir en plusieurs catégories de bâtiments le parc immobilier des États membres et d'imposer la rénovation des bâtiments publics et non résidentiels les moins performants d'ici à 2027 et celle des bâtiments résidentiels les moins performants d'ici à 2030. Les nouveaux bâtiments construits à partir de 2030 devront être des bâtiments à émissions nulles (l'échéance étant avancée à 2027 pour les bâtiments publics). En outre, il est prévu d'introduire des standards de qualité pour les certificats de performance énergétique des bâtiments et de fixer des exigences pour les bases contenant les données relatives aux bâtiments. Les exigences minimales qui s'appliquent aux points de charge d'électro-mobilité dans les parcs de stationnement à partir d'une certaine taille et aux conditions de construction obligatoires pour les infrastructures de recharge dans les bâtiments doivent en outre être étendues¹³. Le Conseil de l'UE veut par ailleurs introduire une obligation de produire de l'énergie solaire : cette obligation concernerait d'abord les bâtiments publics et non résidentiels neufs, d'ici à 2026, puis serait étendue par étapes aux bâtiments existants d'une surface utile de 250 m² et aux habitations privées¹⁴.

Évaluation du point de vue de la Suisse

Si la loi actuelle sur le CO₂ et le projet de révision fixent un objectif de réduction au niveau national pour le secteur du bâtiment, les mesures concernant la consommation d'énergie sont, au premier chef, du ressort des cantons¹⁵. Dans ce domaine, les cantons promeuvent plusieurs initiatives. C'est ainsi, par exemple, que la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) a confirmé l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050 lors de son assemblée plénière du 26 août 2022¹⁶. Pour atteindre cet objectif, les cantons souhaitent que plus aucun système de chauffage à base de combustibles fossiles ne soit installé dans des bâtiments neufs ou existants au plus tard à partir de 2030. Les futures lois cantonales sur l'énergie devront être guidées par cet objectif. Le 20 août 2021, l'EnDK a par ailleurs défini, sous le titre « Energiehub Gebäude », l'orientation générale pour l'évolution du *modèle de prescriptions énergétiques des cantons dans le domaine de l'énergie*¹⁷.

¹² [Ajustement à l'objectif 55 : comment l'UE prévoit de réviser la taxation de l'énergie \(consilium.europa.eu\)](https://consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/12/15/)

¹³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 sur la performance énergétique des bâtiments, [COM\(2021\) 802 final](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52021PC0802)

¹⁴ [Ajustement à l'objectif 55 : le Conseil approuve des règles plus strictes en matière de performance énergétique des bâtiments \(consilium.europa.eu\)](https://consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2021/12/15/)

¹⁵ Art. 89, al. 4, de la Constitution (Cst.)

¹⁶ [Neue strategische Grundlagenpapiere der EnDK \(endk.ch\)](https://www.endk.ch/de/Presse/Pressemitteilungen/2022/08/26/)

¹⁷ [Energiedirektoren zur Versorgungssicherheit und Gebäudepolitik \(endk.ch\)](https://www.endk.ch/de/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/20/)

Le Programme Bâtiments lancé par la Confédération et les cantons encourage des mesures de performance énergétique telles que l'isolation des toitures et des façades, la récupération des rejets de chaleur, l'optimisation des installations techniques du bâtiment et le recours aux énergies renouvelables. Avec l'augmentation de l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂, telle qu'elle est prévue dans le projet de révision, et avec le relèvement de son propre plafond annuel, le Programme Bâtiments devrait avoir un peu plus de moyens à disposition dans les prochaines années : le montant total, y compris les contributions des cantons, devrait atteindre 3,6 milliards de francs pour la période allant de 2025 à 2030. Un montant supplémentaire de 2 milliards de francs sur dix ans, découlant du contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour un climat sain (initiative pour les glaciers) », devrait s'y ajouter¹⁸. Grâce à ces fonds, mais également grâce à la rétribution du courant injecté, à la rétribution unique, aux contributions pour les investissements dans la production d'électricité renouvelable et aux appels d'offres publics pour des mesures visant à augmenter l'efficacité électrique, des fonds considérables sont disponibles pour une utilisation accrue des énergies renouvelables et pour la réduction des émissions de CO₂ issues des bâtiments.

Le projet de révision prévoit également un encouragement spécifique pour l'installation de bornes de recharge destinées aux véhicules électriques (art. 41b). Concernant la création des conditions techniques requises et le déploiement des bornes de recharge destinées aux véhicules électriques dans les bâtiments et les parcs de stationnement, la nécessité d'adapter éventuellement les dispositions actuelles fait l'objet d'une analyse dans le cadre du postulat 20.4627 du 17 décembre 2020¹⁹ et de la motion 21.3371 du 19 mars 2021²⁰, déposés par le conseiller national Jürg Grossen. Le rapport relatif au postulat est attendu dans le courant du premier semestre 2023.

Si la Suisse souhaitait reprendre les objectifs de l'UE pour les nouveaux bâtiments (bâtiments à émissions nulles à partir de 2030 par exemple), elle devrait le faire en complétant la loi sur le CO₂ sur la base des connaissances actuelles. Suite au rejet de la révision totale de la loi sur le CO₂, le Conseil fédéral a sciemment renoncé à fixer des valeurs limites pour les bâtiments. Au-delà de la définition des objectifs par le Parlement, la légifération devrait être confiée aux cantons.

6 Règlement sur la répartition de l'effort

Le 8 novembre 2022, le Conseil de l'UE et le Parlement européen ont entériné un objectif de réduction de 40 % d'ici à 2030, au niveau de l'UE, pour les émissions des secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission (SEQUE), à savoir le transport intérieur, les bâtiments, l'agriculture, les déchets et les petites industries. Une trajectoire de réduction linéaire conforme à cet objectif est définie pour chaque État membre. L'accord prévoit certaines flexibilités pour des transferts de quota annuel d'émissions à d'autres années et d'autres échanges²¹.

Évaluation du point de vue de la Suisse

En Suisse, les objectifs de réduction ne diffèrent pas selon que les secteurs concernés relèvent ou non du SEQUE. Conformément à l'art. 3, al. 4, de la loi actuelle sur le CO₂ (art. 3, al. 3, du projet de révision), les objectifs de réduction de la Suisse peuvent être traduits en objectifs sectoriels. Ainsi, le secteur de l'industrie comprend aussi bien des entreprises couvertes par le SEQUE que des entreprises qui s'acquittent de la taxe sur le CO₂ ou qui ont pris un engagement de réduction.

Du point de vue de l'administration, il n'existe aucune nécessité d'adapter à cet égard le projet de révision.

7 Révision du SEQUE

La révision de l'actuel SEQUE de l'UE (SEQUE-UE) vise notamment à abaisser le *cap* (quantité maximale de droits d'émission disponible chaque année) et à relever la trajectoire de réduction du *cap*. D'après

¹⁸ FF 2022 2403

¹⁹ 20.4627 « Transports sans énergie fossile à l'horizon 2050 »

²⁰ 21.3371 « Voitures électriques. Bornes de recharge pour les locataires »

²¹ [Ajustement à l'objectif 55 : l'UE renforce les objectifs de réduction des émissions pour les États membres \(consilium.europa.eu\)](https://ajustement-a-lobjectif55.eu)

l'accord provisoire conclu lors du trilogue du 18 décembre 2022, les émissions des secteurs couverts par le SEQE doivent ainsi diminuer de 62 % d'ici à 2030 par rapport à 2005.

Installations

Comme c'est le cas jusqu'à présent, les installations stationnaires qui sont particulièrement concernées par le SEQE en raison de l'intensité de leurs échanges et de leurs émissions doivent se voir attribuer des droits d'émission à titre gratuit. La révision du SEQE-UE vise cependant à durcir les conditions d'attribution (y compris les référentiels) applicables au secteur des installations. Par ailleurs, l'attribution à titre gratuit pour les installations relevant du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) sera réduite en phase avec l'introduction du MACF, puis supprimée à moyen terme (cf. chap. 8)²².

Aviation

Un accord provisoire sur la révision des règles du SEQE-UE applicables au secteur de l'aviation a été conclu le 7 décembre 2022. Il prévoit de réduire l'attribution à titre gratuit de droits d'émission dans le secteur de l'aviation de 25 % en 2024 et de 50 % en 2025. À partir de 2026, tous les droits d'émission pour l'aviation seront mis aux enchères. Une partie des recettes sera alors transférée vers le fonds pour l'innovation ou contribuera à encourager le recours à des carburants d'aviation durables. Selon l'accord provisoire, la réduction du champ d'application du SEQE-UE (vols à l'intérieur de l'Espace économique européen [EEE] et vols au départ de l'EEE vers le Royaume-Uni et la Suisse) sera maintenue au moins jusqu'en 2027. Le SEQE-UE pourrait être étendu à tous les vols au départ de l'EEE à partir de 2027, si l'évaluation du CORSIA par la Commission européenne plaide en ce sens (le CORSIA est un régime de compensation et de réduction du carbone pour l'aviation internationale, élaboré par l'Organisation de l'aviation civile internationale). De plus, à partir de 2024, les vols participant au SEQE seront concernés uniquement par le SEQE et non par les obligations de compenser du CORSIA²³.

Navigation

L'accord provisoire conclu par les institutions européennes le 29 novembre 2022 prévoit d'intégrer dans le SEQE à partir de 2024 les navires d'une jauge brute supérieure à 5000. À partir de 2024, 40 % des émissions déclarées seront assujetties à la taxe, puis 70 % à partir de 2025 et 100 % à partir de 2026. Sont soumises à déclaration les émissions résultant des voyages intra-UE, les émissions à quai dans un port de l'UE et la moitié des émissions provenant des voyages extra-UE²⁴.

Bâtiment et transport routier

L'UE souhaite également créer un nouveau SEQE distinct pour les secteurs du bâtiment et du transport routier (SEQE II). À partir de 2027, le SEQE *upstream* (en amont) sur lequel les institutions de l'UE se sont provisoirement accordées lors du trilogue du 18 décembre 2022 obligera les entreprises procédant à la mise sur le marché de combustibles et de carburants à remettre des droits d'émission correspondant à leurs ventes. Le plafond (*cap*) sera défini sur la base des émissions de référence calculées à l'échelle de l'UE pour l'année de départ 2024, puis sera abaissé de 5,15 % par an. En 2030, les émissions devraient ainsi avoir diminué de 43 % par rapport à 2005²⁵.

Pour atténuer les conséquences sociales du SEQE II, l'UE prévoit de reverser à un Fonds social pour le climat environ 25 % des recettes provenant de la vente des droits d'émission du SEQE II. Les États membres pourront disposer de ce fonds (près de 59 milliards d'euros au total) pour promouvoir des investissements dans le secteur du bâtiment (p. ex. rénovations de bâtiments, remplacement d'installations de chauffage à combustibles fossiles) et pour encourager la mobilité à faibles émissions. À cela s'ajouteront des aides directes au revenu^{26, 27}.

²² [Fit for 55: reform of the EU emissions trading system \(consilium.europa.eu\)](https://consilium.europa.eu)

²³ [Système d'échange de quotas d'émission dans les transports aériens : le Conseil et le Parlement parviennent à un accord provisoire pour réduire les émissions des vols \(consilium.europa.eu\)](https://consilium.europa.eu)

²⁴ [Reducing emissions from the shipping sector \(europa.eu\)](https://europa.eu)

²⁵ [Registre de documents de la Commission - COM\(2021\)551 \(europa.eu\)](https://europa.eu)

²⁶ [Fit for 55: a fund to support the most affected citizens and businesses \(consilium.europa.eu\)](https://consilium.europa.eu)

²⁷ [Social Climate Fund | Legislative Train Schedule \(europa.eu\)](https://europa.eu)

Évaluation du point de vue de la Suisse

La Suisse exploite un SEQE distinct pour les installations et l'aviation, qui est couplé à celui de l'UE depuis 2020. L'Accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre²⁸ règle la reconnaissance réciproque des droits d'émission ; il repose sur le principe de la compatibilité entre les systèmes. Les participants au SEQE ont ainsi accès au marché plus vaste des droits d'émission de l'UE.

Installations

Compte tenu de l'accord de couplage, la Suisse sera dans l'obligation de reprendre les mesures de durcissement applicables au *cap* et aux conditions d'attribution dans le secteur des installations. Ces adaptations pourront avoir lieu au niveau de l'ordonnance. Afin de maintenir une concurrence équitable, la Suisse devra par ailleurs réduire au même rythme que l'UE les attributions à titre gratuit dans les secteurs concernés par le MACF (cf. chap. 8).

Si l'art. 19 du projet de révision crée déjà en partie la base légale requise, la loi doit encore préciser d'une part la réduction de l'attribution à titre gratuit qui résulte de l'introduction du MACF et, d'autre part, la mise aux enchères de l'ensemble des droits d'émission telle qu'elle est prévue à l'avenir. L'administration présentera une proposition en ce sens pour les délibérations de la CEATE.

Aviation

Dans le secteur de l'aviation, les réglementations concernant le champ d'application et l'attribution à titre gratuit doivent évoluer en miroir dans les deux SEQE, conformément aux termes de l'accord de couplage. En conséquence, l'UE attend de la Suisse que l'attribution à titre gratuit aux exploitants d'aéronefs diminue dans le SEQE-CH au même rythme que dans le SEQE-UE. Le projet de révision présenté par le Conseil fédéral contient la possibilité de renoncer à l'avenir à l'attribution à titre gratuit de droits d'émission pour aéronefs (art. 19a). Il prévoit par ailleurs que la Confédération peut utiliser les recettes issues de la mise aux enchères des droits d'émission pour aéronefs afin d'encourager le transport ferroviaire transfrontalier de voyageurs (art. 37a). Cela doit permettre de créer des offres de voyage alternatives à l'intérieur de l'Europe. Il est prévu en outre d'encourager le développement et la production de carburants d'aviation synthétiques renouvelables (adaptation de l'art. 103b de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation, à titre de modification d'un autre acte).

Si l'art. 19 du projet de révision crée déjà en partie la base légale requise, la loi doit encore préciser que l'attribution à titre gratuit sera réduite de 50 % à partir de 2025 et que tous les droits d'émission seront mis aux enchères à partir de 2026. L'administration présentera une proposition en ce sens pour les délibérations de la CEATE.

Navigation

Le transport maritime ne fait pas partie de l'accord de couplage. En outre, aucun bateau soumis aux réglementations du SEQE-UE ne navigue entre la Suisse et l'UE puisque les navires d'une jauge brute supérieure à 5000 n'accostent pas dans les ports rhénans suisses. Pour cette raison, l'extension du champ d'application du SEQE-UE au transport maritime n'a aucune conséquence directe pour la Suisse. Les compagnies maritimes avec leur siège en Suisse qui sont soumises aux réglementations du SEQE-UE sont gérées par l'État membre de l'UE dans lequel la compagnie totalise le plus grand nombre d'escales.

Dans ce secteur, l'administration ne voit donc aucune nécessité d'adapter le projet de révision.

Bâtiment et transport routier

L'introduction d'un SEQE distinct pour le bâtiment et le transport routier ne pourrait être poursuivie qu'en remplaçant l'obligation de compenser incombant aux importateurs de carburants fossiles, et elle entraînerait en conflit avec la taxe sur le CO₂ actuellement prélevée sur les combustibles fossiles. Cependant, un SEQE pour les secteurs du bâtiment et du transport permettrait par définition des réductions d'émissions, jusqu'à la réalisation de l'objectif de zéro émission nette en 2050. Il offrirait en outre une grande

²⁸ RO 2018 895

flexibilité en matière de conception, concernant par exemple les pourcentages de droits d'émission mis aux enchères ou attribués à titre gratuit et l'utilisation des recettes issues de la mise aux enchères. D'après l'évaluation de l'administration, l'introduction d'un SEQE pour le bâtiment et/ou le transport pourrait donc être examinée par la Suisse, principalement dans le cadre de la politique climatique pour la période postérieure à 2030, avec pour perspective la réalisation de l'objectif de zéro émission nette en 2050.

D'après l'administration, il n'existe par ailleurs aucune nécessité d'agir en ce qui concerne le Fonds social pour le climat : avec le Programme Bâtiments, il existe déjà un système efficace de soutien financier pour des mesures d'assainissement des bâtiments (cf. chap. 5), et la Suisse encourage également le transport à faibles émissions (exonération de l'impôt sur les véhicules automobiles²⁹ et sur les huiles minérales, subventions cantonales³⁰). Le projet de révision encourage par ailleurs l'installation de bornes de recharge pour les véhicules électriques (art. 41b) ainsi que les technologies de propulsion électrique dans les transports publics (art. 41a).

D'après l'administration, il n'existe aucune nécessité d'adapter à cet égard le projet de révision.

8 Mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)

Le 13 décembre 2022, le Parlement européen et le Conseil de l'UE sont parvenus à un accord provisoire visant à mettre en place un MACF. Le MACF doit veiller à ce que la politique climatique ambitieuse de l'UE, avec les prescriptions qu'elle impose, ne constitue pas au final un désavantage concurrentiel par rapport à d'autres pays. Dans cette optique, certaines marchandises importées depuis l'extérieur de l'UE seront soumises à un ajustement du prix du carbone si elles proviennent de pays tiers dépourvus d'une politique ambitieuse en matière de protection du climat. Seront concernés par le MACF certains biens importés par l'UE tels que le ciment, le fer et l'acier. Pour les émissions générées à l'étranger, les importateurs devront à l'avenir acheter des « certificats MACF » non négociables auprès des autorités MACF responsables, avec un prix du carbone calculé sur la base du SEQE-UE.

L'accord prévoit d'abord une phase de test de plusieurs années à partir d'octobre 2023, pendant laquelle les importateurs auront seulement pour obligation de déclarer leurs émissions. Par la suite, l'obligation d'acheter des certificats MACF sera introduite par étapes, parallèlement à la réduction progressive de l'attribution à titre gratuit de droits d'émission pour ces mêmes produits. La première étape, prévue en 2026, consistera à remplacer par des certificats MACF quelque 2,5 % des attributions à titre gratuit. Le pourcentage atteindra 48,5 % en 2030 et 100 % en 2034.

L'objectif étant que tous les produits soumis au SEQE soient couverts par le MACF d'ici à 2030, l'extension du champ d'application devra être examinée par la Commission européenne une première fois avant la fin de la phase d'introduction³¹.

Évaluation du point de vue de la Suisse

Compte tenu de l'accord de couplage, les marchandises en provenance de Suisse doivent être exclues de l'obligation de payer la taxe MACF. Pour autant, la mise en place d'un tel mécanisme au sein de l'UE est susceptible d'avoir des conséquences pour la Suisse, au vu des relations économiques étroites entre la Suisse et l'UE et du couplage de leurs SEQE. En réponse au postulat 20.3933 de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 25 août 2020³², le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail interdépartemental d'analyser les conséquences possibles d'un MACF, ainsi que les options d'action de la Suisse à cet égard.

À ce jour, il n'est pas encore possible de dire concrètement en quoi la Suisse sera affectée par le MACF, d'autant que les détails du règlement européen y relatif ne sont pas connus. Cela vaut également pour la phase de test qui sera lancée en octobre 2023. Le groupe de travail interdépartemental se charge

²⁹ [Art. 1, al. 1, let. d, de l'ordonnance du 20 novembre 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles \(RS 641.511\)](#)

³⁰ [Mesures d'aide - Swiss eMobility \(swiss-emobility.ch\)](#)

³¹ [Climat : accord sur un nouvel instrument de lutte contre les fuites de carbone | Actualité | Parlement européen \(europa.eu\)](#)

³² 20.3933 « Incitations fiscales pour un commerce international durable »

toutefois de présenter au Conseil fédéral, d'ici la mi-2023, un rapport dans lequel tout besoin d'action éventuel sera exposé.

9 Prescriptions en matière d'émissions de CO₂ pour les nouveaux véhicules

Les valeurs cibles pour les émissions de CO₂ issues des véhicules nouvellement immatriculés doivent être durcies. L'accord provisoire conclu le 27 octobre 2022 entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE stipule qu'à partir de 2030, les émissions moyennes des voitures de tourisme neuves doivent être inférieures de 55 % à la valeur de référence (ou valeur cible) de l'année 2021. Pour les voitures de livraison et les tracteurs à sellette légers, l'objectif de réduction est fixé à 50 %. À partir de 2035, les émissions des véhicules neufs doivent être réduites de 100 % (soit 0 gramme de CO₂ par kilomètre), ce qui signifie qu'en moyenne les véhicules neufs ne doivent plus générer aucune émission directe de gaz à effet de serre.

Évaluation du point de vue de la Suisse

L'accord provisoire conclu par les institutions européennes se retrouve déjà dans le projet de révision, qui prévoit de continuer à baisser les valeurs cibles d'ici à 2030 (art. 10). En outre, le projet garantit que la conception de la mesure restera fondamentalement basée sur la réglementation européenne, comme c'est le cas jusqu'à présent. Cela paraît logique puisque la grande majorité des véhicules neufs en Suisse sont des importations en provenance de l'UE et que la Suisse et l'UE harmonisent déjà leurs exigences techniques respectives. Les adaptations de la loi sur le CO₂ devraient donc entrer en vigueur en même temps que les développements de l'UE, à savoir le 1^{er} janvier 2025. L'objectif de l'UE pour 2035 ne fait pas partie du projet de révision, puisque ce dernier est limité à la période allant jusqu'à 2030 inclus.

Du point de vue de l'administration, il n'existe aucune nécessité d'adapter à cet égard le projet de révision.

10 Règlement sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs

La révision du règlement européen prévoit de fixer des objectifs concrets en ce qui concerne le déploiement d'une infrastructure transfrontalière pour des carburants alternatifs dans l'UE. La proposition contient des spécifications pour le déploiement de points de recharge pour les véhicules électriques légers et lourds du transport routier, ainsi que pour le déploiement d'une infrastructure de ravitaillement en hydrogène et en méthane liquéfié. À cela s'ajoute une infrastructure pour l'alimentation électrique à quai dans les ports maritimes et intérieurs et pour l'alimentation électrique dans les grands aéroports³³. Le trilogue n'a pas encore abouti à un accord.

Évaluation du point de vue de la Suisse

L'encouragement des bornes de recharge vise à réduire les obstacles qui entravent l'utilisation des véhicules électriques (art. 41b du projet de révision). Concernant les routes nationales, il existe des spécifications pour l'équipement technique et les moyens de paiement aux bornes de recharge ; les spécifications générales en matière de transparence des prix aux bornes de recharge sont quant à elles réglées par la loi fédérale du 19 décembre 1986 sur la concurrence déloyale³⁴ et par l'ordonnance du 11 décembre 1978 sur l'indication des prix³⁵ (le Secrétariat d'État à l'économie a publié des informations sur le sujet³⁶). À travers les multiples initiatives de l'économie et du secteur public que regroupe la Feuille de route mobilité électrique 2025, la Confédération poursuit l'objectif de mettre à disposition, d'ici à 2025, quelque 20 000 bornes publiques permettant une recharge conviviale et au service du réseau³⁷. Grâce à un appel d'offres pour la construction et l'exploitation de bornes de recharge rapide, l'Office fédéral des routes a déjà accéléré le déploiement du réseau sur une centaine d'aires de repos le long

³³ [Ajustement à l'objectif 55 : vers des modes de transport plus durables \(consilium.europa.eu\)](https://consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/10/27/20221027_01)

³⁴ RS 241

³⁵ RS 942.211

³⁶ [Brochures : Indication des prix | Stations de recharge électrique](#)

³⁷ [Feuille de route mobilité électrique 2025 | Trois objectifs pour jusqu'en 2025 \(roadmap-elektromobilitaet.ch\)](#)

sur les types de carburant d'aviation autorisés. Il n'est donc pas possible d'évaluer si la Commission européenne, en raison de l'accord sur le transport aérien conclu avec la Suisse, s'attend à ce que la Suisse reprenne la réglementation de l'UE.

Pour cette raison, la nécessité d'adapter les dispositions proposées dans le projet de révision n'est pas encore claire.

12 Règlements UTCATF

Le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) peut à la fois stocker et émettre du CO₂ (puits et source de carbone). Le 11 novembre 2022, le Conseil de l'UE et le Parlement se sont accordés sur le fait que le secteur doit produire d'ici à 2030 des émissions nettes négatives. Cela signifie que d'ici à 2030 et à l'échelle de l'UE, le secteur doit capter et stocker annuellement davantage de CO₂ (en l'occurrence 310 millions de tonnes d'équivalent-CO₂) qu'il n'en émet⁴³.

Évaluation du point de vue de la Suisse

En Suisse, des attestations nationales peuvent être délivrées pour des puits de carbone naturels, à condition que les projets concernés produisent durablement une prestation de puits de carbone supplémentaire (art. 5 de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur le CO₂ [RS 641.711]). Ces attestations peuvent être prises en compte pour remplir l'obligation de compenser incombant aux importateurs de carburants. En Suisse, le développement des prestations de puits de carbone supplémentaires est donc déjà encouragé de façon indirecte, et les prestations correspondantes sont déjà prises en compte dans la réalisation de l'objectif national. Aucun objectif de politique climatique n'est toutefois défini de manière explicite pour le secteur UTCATF ; à la place, des éléments de politique climatique sont intégrés dans les différentes politiques sectorielles concernées (p. ex. politique forestière et politique agricole).

Du point de vue de l'administration, il n'existe aucune nécessité d'adapter à cet égard le projet de révision.

13 Bilan

Si la Suisse poursuit des objectifs similaires à certaines initiatives du paquet « Ajustement à l'objectif 55 » de l'UE, elle prévoit en revanche des mesures différentes. Les décisions de l'UE qui intéressent de près le traitement du projet de révision par les parlementaires sont celles relatives au SEQE pour les installations et l'aviation, aux valeurs cibles pour les émissions issues des véhicules neufs et à l'initiative ReFuelEU Aviation. Dans ces domaines, le projet de révision contient des mesures pour lesquelles une approche coordonnée avec l'UE est pertinente au vu des relations économiques entre la Suisse et l'UE. Lorsque des décisions qui nécessitent de préciser le projet de révision sont prises par l'UE, l'administration présente des propositions en ce sens pour les délibérations de la CEATE.

Du point de vue du secteur économique et du Conseil fédéral, la Suisse doit veiller à ce que l'accord de couplage des SEQE ne soit pas mis en danger et puisse être poursuivi. Pour cela, il est important que les modifications proposées dans les secteurs des installations et de l'aviation puissent entrer en vigueur en temps requis. La disparition progressive de l'attribution de droits d'émission à titre gratuit dans le SEQE-UE sera lancée en 2024 pour l'aviation et en 2026 pour les installations. En outre, les nouvelles valeurs cibles pour les émissions issues des véhicules neufs doivent être inscrites dans la loi sur le CO₂ au plus tard en 2025.

Afin que la Suisse puisse atteindre les objectifs de réduction visés à l'horizon 2030, le Conseil fédéral a rapidement soumis au Parlement une nouvelle révision de la loi sur le CO₂. Du point de vue du Conseil fédéral, il est donc important que la nouvelle révision entre en vigueur au 1^{er} janvier 2025. Dans l'hypothèse où les modifications requises pour certains instruments individuels auraient besoin d'entrer en

⁴³ [Ajustement à l'objectif de 55 % : un accord provisoire fixe des objectifs ambitieux pour l'absorption du carbone dans le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie \(consilium.europa.eu\)](https://consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/?id=1312)

vigueur plus tôt, il y aurait lieu d'envisager une dissociation ou éventuellement une initiative parlementaire. Ainsi, les adaptations de quelques instruments pourraient être dissociées du processus de traitement de la nouvelle loi sur le CO₂ et être traitées plus rapidement.