



Berne, le 28.10.2010

Rapport sur les résultats de l'audition concernant l'ordonnance réglant la compensation des émissions de CO₂ des centrales thermiques à combustibles fossiles (ordonnance sur la compensation du CO₂)

Sommaire

1	CONTEXTE	2
2	APERÇU DES PRISES DE POSITION REÇUES	2
3	SYNTHÈSE DES RÉSULTATS	2
4	RÉSULTATS DÉTAILLÉS	4
5	AUTRES COMMENTAIRES	7

1 CONTEXTE

Les Chambres fédérales ont approuvé le 18 juin 2010 la modification de la loi sur le CO₂ qui consacre l'obligation des centrales thermiques à combustibles fossiles de compenser leurs émissions de CO₂. Elles ont ainsi créé les bases légales permettant de remplacer, dans les délais, l'arrêté fédéral en vigueur et l'acte d'exécution correspondant par une base légale valable dès le 1^{er} janvier 2011 ainsi que de combler une lacune normative qui a des implications sur la politique climatique de la Suisse.

Tout comme l'arrêté fédéral, la loi sur le CO₂ modifiée stipule que les centrales thermiques à combustibles fossiles ne sont autorisées que si leurs émissions de CO₂ sont totalement compensées. L'ordonnance réglant la compensation des émissions de CO₂ des centrales thermiques à combustibles fossiles concrétise les dispositions légales.

L'art. 11b de la loi sur le CO₂ modifiée confère au Conseil fédéral la compétence de fixer un rendement total minimal pour les centrales thermiques à combustibles fossiles, qui vise à obliger les exploitants de ces centrales à récupérer un maximum de chaleur résiduelle.

Une audition écrite concernant le projet d'ordonnance a été menée du 2 août 2010 au 1^{er} octobre 2010. Au total, 54 avis ont été rendus jusqu'au 6 octobre 2010.

2 APERÇU DES PRISES DE POSITION REÇUES

Dénomination	Consultés	Avis reçus
Cantons	26	25
Conférences des directeurs cantonaux	5	0
Commissions fédérales	2	2
Partis	0	2
Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national	3	1
Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Représentants de l'économie	8	6
Secteur de l'électricité	13	9
Autres associations	8	9
Total	65	54

3 SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

L'article de l'ordonnance sur la compensation du CO₂ ayant suscité la plus grande controverse est l'art. 2. En ce qui concerne la fixation du rendement total minimal, la majorité des participants à l'audition refuse une dérogation pour les centrales qui étaient déjà exploitées sur le même site avant la modification de la loi sur le CO₂ (AG, BE, BL, BS, FR, GL, NE, NW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, ZH, CEATE-CN, PLR, Les Verts, Union des villes suisses, economiesuisse, USS, Siemens, Swissmem, FMB, Axpo, CKW, groupe e, Aefu,

Greenpeace, Pro Natura, SES, ATE et WWF). La plupart des participants à l'audition se prononcent soit en faveur de la fixation d'un rendement total minimal uniforme pour toutes les centrales thermiques à combustibles fossiles (CEATE-CN, AG, BE, BL, BS, FR, GL, NE, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, ZH, Chambre de commerce des deux Bâle, PLR et Les Verts, Union des villes suisses, USS, FMB, groupe e, Aefu, Greenpeace, Pro Natura, SES, ATE et WWF), soit pour une évaluation au cas par cas prenant en compte les techniques les meilleures ou les plus avancées (CEATE-CE, FR, VD, VS, economiesuisse, Alpiq, Axpo, CKW, C.T.V. SA, EOS, groupe e, SSIC, USAM [en tant que proposition subsidiaire], Siemens, Swissmem, Centre Patronal). La valeur devant être fixée pour le rendement total minimal uniforme est sujette à controverse: elle va de 57 % (FR, VS, Alpiq, C.T.V. SA, EOS) à 80 % (Union des villes suisses, Les Verts, qui se basent sur le pouvoir calorifique supérieur).

En ce qui concerne l'art. 3 relatif à l'imputation des investissements dans des énergies renouvelables, la principale critique émise est que la méthode appliquée pour le calcul de la réduction de CO₂ obtenue grâce aux investissements n'est pas définie de manière suffisamment détaillée (GE, Les Verts, USAM, Alpiq, Axpo, CKW, C.T.V SA, EOS, groupe e, SIG, Aefu, Greenpeace, Pro Natura, SES, ATE et WWF). Plusieurs propositions concernant la méthode de calcul sont formulées. Certains participants demandent que les investissements dans des énergies renouvelables soient uniquement imputés s'ils entraînent une réduction supplémentaire de CO₂ par rapport au scénario de référence (Les Verts, USAM, Union des villes suisses, Aefu, Greenpeace, Pro Natura, SES, ATE et WWF). Il est en outre relevé que la possibilité d'imputation des investissements dans des énergies renouvelables est formulée de manière trop restrictive et qu'elle exclut les installations déjà subventionnées (FR, GE, NE, VS, ZG, groupe e, SIG).

S'agissant de l'art. 4 relatif au contrat de compensation, les demandes concernent principalement des précisions à apporter aux dispositions. L'art. 4 doit être complété en mentionnant notamment que les différences en matière de calcul de rentabilité des centrales devront être prises en compte dans le contrat de compensation (AI, AR, SG, ZH), que la méthode de calcul des émissions de CO₂ devant être compensées devra être complétée (VS, SIG), que des normes de qualité devront être définies pour les mesures mises en œuvre à l'étranger (BL, Les Verts, Union des villes suisses, USS, Aefu, Greenpeace, Pro Natura, ATE, WWF) et que les dépassements des objectifs fixés dans les conventions conclues avec les entreprises devront également être imputés en tant que mesures compensatoires (eonomiesuisse, SSIC, USAM, Siemens, Swissmem).

Il est demandé que l'art. 5 soit complété afin que le report des prestations compensatoires supplémentaires liées à des projets soit également déjà réglé pour la période postérieure à 2020 (Alpiq, Axpo, FMB, CKW, C.T.V SA, EOS, SIG) et que ces prestations supplémentaires puissent aussi être vendues à des tiers (Axpo, FMB, CKW, economiesuisse, SSIC, Siemens, Swissmem).

4 RÉSULTATS DÉTAILLÉS

Les principales prises de position concernant les différents articles sont exposées ci-après.

Art. 1 Objet

La plupart des participants à l'audition acceptent l'art. 1.

Les cantons de FR et de NE relèvent que l'ordonnance règle bien plus que les modalités de la compensation. La Chambre de commerce des deux Bâle souhaite que les centrales dont la puissance est inférieure à 55 MW ne tombent pas dans le champ d'application de l'ordonnance sur la compensation du CO₂.

Art. 2 Rendement total

L'art. 2 a fait l'objet de commentaires de la part de la quasi-totalité des participants à l'audition.

Une majorité des participants à l'audition se prononce en faveur de la variante 1, qui fixe un rendement total minimal uniforme s'appliquant sans exception à toutes les centrales (CEATE-CN, AG, BE, BL, BS, FR, GL, NE, SG, SH, SZ, TG, TI, UR et ZH, Chambre de commerce des deux Bâle, PLR et Les Verts, Union des villes suisses, USS, FMB, groupe e, Aefu, Greenpeace, Pro Natura, SES, ATE et WWF). Le principal argument avancé est qu'un traitement particulier des centrales existantes n'est soutenable ni d'un point de vue écologique ni d'un point de vue institutionnel.

La façon dont la valeur du rendement total doit être définie est controversée. Certains participants à l'audition demandent que soient fournies des indications plus précises concernant le calcul du rendement total, qui est déterminé en fonction du rapport entre les unités de courant et de chaleur produites (USS, Aefu, Greenpeace, Pro Natura, ATE, WWF). La CEATE-CN soutient le rendement total proposé, de 62 %, mais souhaite néanmoins que des exigences supplémentaires s'appliquant au rapport entre les proportions minimales de production d'électricité et de chaleur soient inscrites dans l'ordonnance. L'Union des villes suisses et Les Verts demandent un rendement total uniforme d'au moins 80 % rapporté au pouvoir calorifique supérieur (USS, Aefu, Greenpeace, Pro Natura, ATE et WWF soutiennent également cette valeur à titre subsidiaire). Le canton de SO demande un rendement total de 70 % afin de privilégier des centrales plus petites sises à proximité des consommateurs de chaleur. FMB demande un rendement total plus faible, de 60 %, afin que des projets prévus sur des sites bien placés, tels qu'Utzensdorf et Corneaux, ne soient pas écartés du fait que la chaleur résiduelle produite ne peut être utilisée. Axpo et CKW seraient éventuellement également d'accord avec cette valeur si un rendement total uniforme devait être fixé. La Chambre de commerce des deux Bâle demande que soit fixé un rendement minimal de 58,5 %, étant donné qu'il n'existe en Suisse que très peu de sites permettant une utilisation de la chaleur produite (demande soutenue à titre subsidiaire par la SSIC).

Une partie des participants à l'audition n'adhère à aucune des variantes proposées et est d'avis que la technologie optimale doit être définie au cas par cas pour chaque centrale, en tenant compte des conditions-cadres spécifiques, notamment du type de centrale, de la situation topographique et de la puissance (CEATE-CE, FR, VD, VS, economiesuisse,

Alpiq, Axpo, CKW, C.T.V. SA, EOS, groupe e, SSIC, USAM [en tant que proposition subsidiaire], Siemens, Swissmem, Centre Patronal). Outre l'exigence que les centrales correspondent aux meilleures techniques disponibles au moment de leur mise en service, l'ordonnance sur la compensation du CO₂ devrait uniquement fixer un rendement total bas, de 57 %, obligatoire pour toutes les centrales (FR, VS, Alpiq, C.T.V. SA, EOS). La CEATE-CE propose de calculer le rendement total requis à l'aide d'une formule tenant compte du rapport entre la production d'électricité et la production de chaleur et de renoncer à fixer un rendement total minimal uniforme.

Neuf cantons (AI, AR, GE, GR, JU, LU, NW, SO et ZG) se prononcent en faveur de la variante 2, qui prévoit un rendement total plus faible pour les centrales sises sur un site existant pour autant qu'elles ne soient pas exploitées plus de 1500 heures par an. Le principal argument qu'ils avancent est que cette dérogation augmenterait la flexibilité et la sécurité d'approvisionnement et qu'elle permettrait la construction de la centrale thermique à combustibles fossiles de Chavalon. Quelques participants à l'audition estiment qu'il est arbitraire de coupler la dérogation à une durée maximale d'exploitation, ce qui est irréalisable d'un point de vue technique ou qui constituerait un obstacle à l'exploitation économique d'une centrale (CEATE-CE, NE, VD, VS, groupe e, USAM, Centre Patronal). Certains participants opposés à cette variante relèvent qu'une éventuelle dérogation allant dans le sens de la variante devrait tout au plus s'appliquer à la production de courant de secours et que la centrale devrait par conséquent être exploitée au maximum pendant 50 heures par an (Les Verts, USS, Aefu, Greenpeace, Pro Natura, SES, ATE, WWF). Le canton de NE propose de coupler la dérogation à la condition qu'une certaine quantité d'électricité produite soit réservée pour alimenter les pompes à chaleur.

Art. 3 Investissements dans des énergies renouvelables

Dans l'ensemble, l'orientation de l'art. 3 est saluée. La SSIC relève que des précisions supplémentaires s'avèrent nécessaires. La Chambre de commerce des deux Bâle demande que l'art. 3 soit supprimé.

Certains participants à l'audition déplorent que l'art. 3 ne contienne pas d'indications précises concernant la manière dont les investissements dans des énergies renouvelables imputables sont calculés (GE, Les Verts, Alpiq, Axpo, CKW, C.T.V SA, EOS, groupe e, SIG). Quelques participants demandent que le facteur d'émission de CO₂ d'un kWh de courant importé soit imputé pour chaque kWh évité (GE, groupe e). D'autres demandent que le calcul soit effectué sur la base du facteur d'émission de CO₂ du courant consommé en Suisse (SIG) ou que chaque kWh de courant généré par des énergies renouvelables puisse compenser un kWh de courant produit par une centrale thermique à combustibles fossiles (Alpiq, C.T.V SA, EOS, SIG).

La société Ökostrom Schweiz souhaite que l'art. 3 soit complété de manière à ce que seuls puissent être imputés les investissements dans des projets qui entraînent incontestablement une réduction des émissions de gaz à effet de serre conforme aux règles fixées dans les *directives d'exécution relatives aux mesures de compensation* et qui ont été reconnus par un service de validation indépendant.

FMB déplore que l'ordonnance sur la compensation du CO₂ ne permette pratiquement pas de projets supplémentaires par rapport à ceux définis dans les *directives d'exécution relatives aux mesures de compensation* et estime qu'elle ne correspond par conséquent

pas à la volonté du Parlement. Cet avis est partagé par un autre groupe de participants à l'audition, qui estime que l'ordonnance est axée sur le remplacement des installations existantes et qu'elle devrait être étendue à d'autres domaines, tels que les investissements destinés à encourager la mobilité électrique, les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique ou les projets dans le domaine recherche et développement (GE, groupe e, SIG). De plus, les programmes d'encouragement conformes au modèle d'encouragement harmonisé des cantons devraient aussi pouvoir être imputés pour autant qu'ils soient exclusivement financés par l'exploitant d'une centrale thermique à combustibles fossiles (FR, NE, VS).

Le canton de ZG demande en outre que les investissements dans des installations produisant de l'électricité et de la chaleur à l'aide d'énergies renouvelables puissent également être imputés en tant que mesures de compensation des émissions de CO₂ lorsqu'ils sont réalisés par des tiers sur mandat de celui qui s'est engagé contractuellement.

Quelques participants à l'audition sont d'avis que les investissements dans des énergies renouvelables qui sont déjà subventionnés par un autre programme d'encouragement devraient également pouvoir être imputés. Dans ce cas, conformément aux *directives d'exécution relatives aux mesures de compensation*, seule la part non encore subventionnée des investissements devrait pouvoir être imputée (ZG, Alpiq, C.T.V SA, EOS, groupe e, Centre Patronal).

Un autre groupe de participants souligne que les investissements dans des énergies renouvelables ne doivent pas être imputés sur toute la durée de vie de l'installation; ils ne peuvent être imputés qu'à hauteur de la diminution nette des émissions de gaz à effet de serre obtenue par rapport au scénario de référence. Les frais liés à l'exploitation du système permettant l'utilisation des énergies renouvelables devraient être déduits de la réduction brute (Les Verts, Union des villes suisses, USS, Aefu, Greenpeace, Pro Natura, ATE, WWF).

Art. 4 Contrat de compensation

Seule une partie des participants à l'audition a commenté l'art. 4.

Au cas où l'art. 2 fixerait une réglementation d'exception pour les centrales sises sur des sites existants, le contrat de compensation devrait tenir compte des divergences dans le calcul de rentabilité des différents types de centrales (AI, AR, SG, ZH). Si la dérogation était supprimée, la sanction en cas de dépassement de la durée maximale d'exploitation serait logiquement caduque (Alpiq, C.T.V SA, EOS).

L'art. 4 doit en outre mentionner que seules les mesures entraînant une réduction supplémentaire des émissions de CO₂ par rapport au scénario de référence sont imputables en tant que mesures compensatoires (Les Verts, USS, Aefu, Greenpeace, Pro Natura, ATE, WWF). De plus, des exigences en matière de qualité minimale s'appliquant à des projets de compensation mis en œuvre à l'étranger doivent être stipulées dans le contrat de compensation. Elles visent à garantir l'effet supplémentaire et durable des projets de compensation et à assurer que ceux-ci n'auront pas de conséquences sociales ou écologiques néfastes (BL, Les Verts, Union des villes suisses, USS, Aefu, Greenpeace, Pro Natura, ATE, WWF).

Le canton du VS et les SIG demandent que la méthodologie appliquée pour le calcul des émissions de CO₂ à compenser soit réglée de manière plus détaillée.

Les milieux économiques, notamment, soulignent en outre que les dépassements des objectifs fixés dans les conventions conclues avec les entreprises doivent également être imputés en tant que mesures compensatoires (economiesuisse, SSIC, USAM, Siemens, Swissmem).

Art. 5 Imputation des mesures compensatoires après 2012

Les remarques à propos de l'art. 5 concernent principalement la possibilité de report et la conservation de la valeur des prestations compensatoires non utilisées.

Afin d'améliorer la sécurité juridique, les prestations compensatoires non utilisées pour compenser les émissions de CO₂ au cours des périodes de 2008 à 2012 et de 2013 à 2020 doivent pouvoir être reportées sur les périodes suivantes (Alpiq, Axpo, FMB, CKW, C.T.V SA, EOS, SIG).

En revanche, Les Verts, l'USS, Aefu, Greenpeace, Pro Natura, l'ATE et le WWF sont d'avis que la possibilité de report sur les périodes suivantes ne doit pas être réglée avant que les dispositions internationales ne soient connues.

L'art. 5 doit en outre mentionner explicitement que les prestations non utilisées pour la compensation des émissions effectives de CO₂ peuvent être vendues à des tiers (Axpo, FMB, CKW, economiesuisse, SSIC, Siemens, Swissmem).

5 AUTRES COMMENTAIRES

En ce qui concerne le rendement total minimal, l'USAM demande qu'une analyse des conséquences économiques soit réalisée et que les coûts induits et la charge administrative au niveau fédéral ainsi que pour les entreprises concernées soient mentionnés dans le rapport explicatif.

Quelques participants à l'audition soulignent expressément qu'il faut viser un rattachement au système communautaire d'échange de quotas d'émission. Si cet objectif est atteint, l'art. 4 de l'ordonnance sur la compensation du CO₂ deviendrait caduc (Axpo, FMB, CKW).

Le canton de BS demande que soient également fixées, dans l'ordonnance sur la compensation du CO₂ ou dans l'ordonnance sur la protection de l'air, des valeurs limites pour d'autres émissions, telles que les oxydes d'azote, le monoxyde de carbone, l'ammoniac et les poussières fines, ou que les valeurs existantes soient renforcées. En effet, dans le cas de centrales thermiques à combustibles fossiles, ces émissions sont considérables même lorsque les dispositions de l'ordonnance sur la protection de l'air sont respectées.

La société Ökostrom Schweiz relève qu'en cas d'un éventuel rattachement du système suisse d'échange de quotas d'émission au système communautaire, il faudrait garantir qu'une certaine proportion de la compensation de CO₂ requise continue à être exclusivement réalisée en Suisse. Ceci devrait être stipulé dans la loi sur le CO₂.

L'ASIG renonce à un avis sur le fond car s'oppose au principe d'un régime spécial pour les centrales thermiques à combustibles fossiles.

Annexe

Liste des prises de position reçues

Dénomination	Abréviation
---------------------	--------------------

Cantons

Argovie	AG
Appenzell Rhodes-Extérieures	AR
Appenzell Rhodes-Intérieures	AI
Berne	BE
Bâle-campagne	BL
Bâle-ville	BS
Fribourg	FR
Genève	GE
Glaris	GL
Gisons	GR
Jura	JU
Lucerne	LU
Neuchâtel	NE
Nidwald	NW
Saint Gall	SG
Schaffhouse	SH
Schwyz	SZ
Soleure	SO
Thurgovie	TG
Tessin	TI
Uri	UR
Vaud	VD
Valais	VS
Zoug	ZG
Zurich	ZH

Commissions fédérales

Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil National	CEATE-CN
Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats	CEATE-CE

Partis

PLR – les libéraux radicaux	PLR
Les verts suisses	Les Verts

Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

Union des villes suisses

Union des villes suisses

Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Représentants de l'économie

Chemie Pharma Schweiz

SGCI

Economiesuisse

Economiesuisse

Union suisse des arts et métiers

USAM

Union syndicale suisse

USS

Siemens

Siemens

Swissmem

Swissmem

Secteur de l'électricité

Alpiq Holding AG

Alpiq

AXPO Holding AG

Axpo

BKW FMB Energie AG

BKW

Centralschweizerische Kraftwerke AG

CKW

Centrale Thermique de Vouvry S.A.

C.T.V. SA

Energie Ouest Suisse

EOS

Groupe E

groupe e

Services Industriels de Genève

SIG

Société Ökostrom Schweiz

Société Ökostrom Schweiz

Autres associations

Association suisse de l'industrie gazière

ASIG

Association transports et environnement

ATE

Centre patronal

Centre patronal

Chambre de commerce des deux Bâle

Chambre de commerce des deux Bâle

Greenpeace Schweiz

Greenpeace

Médecins en faveur de l'environnement

Aefu

Pro Natura

Pro Natura

Schweizerische Energie-Stiftung

SES

World Wide Fund for Nature

WWF