08.072

**Message
relatif à la modification de la loi sur le CO₂
(Exemption de la taxe pour les centrales thermiques
à combustibles fossiles)**

du 29 octobre 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de modification de la loi du 8 octobre 1999 sur le CO₂ (exemption de la taxe pour les centrales thermiques à combustibles fossiles), en vous proposant de l'adopter.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

2007	P	05.3614	Production décentralisée d'énergie fossile (gaz, centrales thermiques). Conditions-cadres pour les investissements (N 16.12.2005, Banga)
2007	M	07.3141	Centrales thermiques à combustibles fossiles. Procédure d'autorisation (E 21.06.2007, N 01.10.2007, E 04.10.2007, CEATE-E)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 octobre 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La modification proposée de la loi sur le CO₂ doit remplacer l'arrêté fédéral du 23 mars 2007 concernant la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz, dont la validité est limitée à la fin 2008.

La loi doit contraindre les nouvelles centrales thermiques à combustibles fossiles de compenser intégralement leurs émissions de CO₂ et d'utiliser une grande partie de la chaleur résiduelle produite. Un maximum de 50 % des émissions peuvent être compensées par des réductions d'émissions à l'étranger. En contrepartie, les centrales sont exemptées de la taxe sur le CO₂ frappant les combustibles.

Les détails de l'exemption sont fixés dans un contrat de compensation entre la Confédération et l'exploitant de la centrale. Lors de la procédure cantonale d'autorisation, les autorités vérifient s'il existe un contrat de compensation signé et si l'installation est exploitée selon l'état actuel de la technique. Le Conseil fédéral déterminera par voie d'ordonnance le rendement global minimal à garantir.

Si l'exploitant ne fournit pas l'intégralité des prestations compensatoires exigées en Suisse et à l'étranger, il devra s'acquitter d'une peine conventionnelle établie en fonction des coûts de réduction des émissions en Suisse et des prix des certificats étrangers.

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

Par l'arrêté fédéral du 23 mars 2007¹, les Chambres fédérales ont conditionné l'autorisation de certaines centrales à cycles combinés alimentées au gaz à l'obligation de compenser intégralement leurs émissions de CO₂. Le Conseil fédéral a mis en vigueur cet arrêté le 15 janvier 2008, en même temps que l'ordonnance correspondante². Cette dernière fixe les exigences à respecter, les procédures et les compétences au sein de l'administration fédérale ainsi que la part imputable des certificats étrangers, limitée généralement à 30 % (50 % en cas de difficultés d'approvisionnement du pays en électricité). Actuellement, l'arrêté fédéral et les dispositions d'exécution sont limités au 31 décembre 2008. Par arrêté du 30 mai 2008, le Conseil fédéral a demandé la prorogation de l'arrêté jusqu'au 31 décembre 2010 au plus tard³.

Dans la mesure du possible, l'arrêté fédéral doit cependant être remplacé par une loi avant cette échéance. Une motion⁴ a été adoptée à cet effet le 4 octobre 2007 par les Chambres fédérales. Elle vise en particulier à régler la procédure d'autorisation, l'obligation de compenser les émissions et l'utilisation de la chaleur pour les centrales thermiques à combustibles fossiles.

Le 22 mars 2007 le conseiller national Rudolf Rechsteiner a déposé une initiative parlementaire⁵. Il l'a retirée le 5 mars 2008, se satisfaisant que la question de l'utilisation de la chaleur ait été intégrée dans la motion précitée.

En réponse à cette motion, le Conseil fédéral présente un projet de modification de la loi sur le CO₂⁶. Les principaux éléments du projet sont déjà réglés dans l'ordonnance sur la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz en vigueur depuis le 15 janvier 2008, qui met en oeuvre l'arrêté fédéral de durée limitée. Le DETEC a réalisé une audition sur ce projet entre le 28 mai et le 15 juillet 2008.

Le 20 février 2008, le Conseil fédéral a par ailleurs chargé le DETEC d'élaborer un projet de révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2012. L'obligation de compenser les émissions proposée dans le présent projet pourra être intégrée dans cette nouvelle loi.

1 Arrêté fédéral du 23 mars 2007 concernant la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz (RS **641.72**)

2 Ordonnance du 21 décembre 2007 sur la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz (RS **641.721**)

3 Message du 30 mai 2008 relatif à la prorogation de l'arrêté fédéral concernant la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz (FF **2008 4975**)

4 Motion CEATE-E du 20 mars 2007 (07.3141) «Centrales thermiques à combustibles fossiles. Procédure d'autorisation»

5 Initiative parlementaire Rechsteiner du 22 mars 2007 (07.410) «Centrales à énergie fossile. Autorisation obligatoire et récupération de la chaleur»

6 Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur la réduction des émissions de CO₂ (RS **641.71**)

La loi sur le CO₂ est au cœur de la politique climatique de notre pays. Conformément à l'engagement international pris par la Suisse dans le cadre du Protocole de Kyoto⁷, elle fixe pour 2010 des objectifs par rapport à 1990. Les émissions de CO₂ dues à la consommation d'agents énergétiques fossiles doivent ainsi être dans l'ensemble réduites de 10 %, soit de 4 millions de tonnes.

Augmenter la production nationale d'électricité en construisant de nouvelles centrales thermiques à combustibles fossiles va à l'encontre des objectifs de la politique climatique suisse. Le Parlement a résolu cette contradiction avec l'arrêté fédéral du 23 mars 2007, qui soit contraint les centrales à compenser la totalité de leurs émissions de CO₂. Cette disposition sera désormais inscrite dans la loi.

L'utilisation des combustibles fossiles à des fins de production d'électricité tombe dans le champ d'application de la loi sur le CO₂. Les émissions produites par les centrales sont répertoriées dans l'inventaire des gaz à effet de serre que la Suisse doit remettre chaque année au Secrétariat de l'ONU sur les changements climatiques. Une centrale à cycles combinés alimentée au gaz, d'une puissance de 400 mégawatts (MW) et fonctionnant pendant 5000 heures par an, émet plus de 0,7 million de tonnes de CO₂. La mise en service d'une centrale à combustibles fossiles grève donc considérablement le bilan des gaz à effet de serre. Pour respecter le Protocole de Kyoto et la loi sur le CO₂, ses émissions de CO₂ doivent être compensées. Réglementer l'obligation de compenser ces émissions est donc en adéquation avec l'objectif de la loi sur le CO₂.

La loi sur le CO₂ permet aux grands producteurs d'émissions, aux groupes de consommateurs et aux entreprises à forte dépense énergétique d'être exemptés de la taxe sur le CO₂ frappant les combustibles, perçue depuis le 1^{er} janvier 2008, pour autant qu'ils limitent de manière appropriée leurs émissions. La procédure et les conditions d'exemption de la taxe sont fixées dans l'ordonnance sur le CO₂⁸, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007. Celle-ci donne aux consommateurs ne disposant pas d'un potentiel de réduction la possibilité d'imputer des mesures engagées en dehors de leur entreprise. Certes, les nouvelles centrales tombent dans cette catégorie de producteurs d'émissions. Néanmoins, la base légale actuelle ne suffit pas pour appliquer la compensation intégrale des émissions de CO₂ des centrales thermiques à combustibles fossiles. L'étendue des réductions à opérer pour être exempté de la taxe dépend en effet du potentiel technique, des capacités financières et de la taxe sur le CO₂ économisée. En outre, la compensation intégrale des émissions de CO₂ produites devrait coûter sensiblement plus cher que le simple paiement de la taxe sur le CO₂. Or, la loi sur le CO₂ prévoit le paiement rétroactif de la taxe lorsque l'engagement n'est pas tenu. Dès lors, des considérations financières pourraient amener les exploitants de centrales à préférer payer rétroactivement la taxe plutôt qu'à fournir une prestation compensatoire. Pour atteindre les objectifs de la motion, il faut donc compléter la loi sur le CO₂ par un nouvel article prévoyant l'exemption de la taxe pour les centrales thermiques à combustibles fossiles et une sanction en cas de non-respect du contrat de compensation.

⁷ RS 0.814.011

⁸ Ordonnance du 8 juin 2007 sur la taxe sur le CO₂ (RS 641.712)

1.3

Les changements proposées

La modification de la loi concerne les centrales thermiques à combustibles fossiles qui sont exploitées essentiellement pour produire du courant ou pour produire de la chaleur avec une puissance supérieure à 100 mégawatts. Le but du projet de loi est de réglementer la procédure d'autorisation, l'obligation de compenser intégralement les émissions de CO₂ et l'exemption de la taxe sur le CO₂ pour de telles centrales. Les installations qui produisent de l'électricité à partir de combustibles fossiles (par ex. mazout, gaz naturel, charbon) devront ainsi compenser intégralement leurs émissions de CO₂, et, en contrepartie, seront exemptées de la taxe sur le CO₂. A la différence d'autres producteurs d'émissions, elles n'ont pas la possibilité de choisir, sur la base de critères économiques, entre s'acquitter de la taxe sur le CO₂ et s'en faire exempter.

Le système de compensation prévoit que la part des réductions d'émissions opérées à l'étranger ne peut dépasser 50 %. La capacité d'un exploitant de centrale à compenser entièrement ses émissions de CO₂ est garantie par un contrat de compensation signé avant la construction et la mise en service de l'installation. Le canton ou la commune d'implantation compétent ne peut autoriser ni la construction ni l'exploitation d'une installation tant que le contrat de compensation n'est pas conclu et signé. Le respect de ce contrat est examiné par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). L'inobservation de ses clauses entraîne une peine conventionnelle fixée dans le contrat et calculée en fonction des coûts auxquels sont estimées les prestations compensatoires non fournies.

Le Conseil fédéral détermine le rendement total minimal qu'une centrale doit garantir. L'imposition d'un rendement total oblige les centrales à utiliser une grande partie de la chaleur qu'elles produisent, comme le demande expressément la motion. Les centrales thermiques à combustibles fossiles qui étaient déjà en activité à une date antérieure ou dont la planification est très avancée ne sont pas tenues d'utiliser la chaleur produite.

L'obligation de compenser les émissions doit s'appliquer jusqu'en 2012. Elle pourra cependant être reprise dans la nouvelle loi: elle sera donc valide pour toute la durée de vie de l'installation.

1.4

Justification de la réglementation

L'obligation de compenser les émissions de CO₂ donne suite à la réglementation introduite par le Parlement avec l'arrêté fédéral. Elle découle de la nécessité pour la Suisse de limiter ses émissions de gaz à effet de serre afin de remplir les objectifs définis sur le plan international, conformément au Protocole de Kyoto et à la loi sur le CO₂. Pour éviter de perturber gravement le système climatique, il faut stabiliser la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau inoffensif. En postulant une population mondiale de 10 milliards d'habitants, cet objectif de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) devrait être atteint en limitant les émissions annuelles par personne de 1 à 1,5 tonne

d'équivalent CO₂ (éq.-CO₂)⁹. En 2006, la Suisse a émis 7 tonnes d'éq.-CO₂ par habitant. En considérant les émissions liées à l'importation et à l'exportation de biens et de services (émissions grises), ce chiffre s'élève à plus de 12,5 tonnes d'éq.-CO₂, ce qui est dans la moyenne des pays de l'OCDE¹⁰. Les émissions globales actuelles par habitant sont sensiblement moindres, avec 6,3 tonnes d'éq.-CO₂¹¹. Les engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto doivent donc être suivis de nouveaux efforts de réduction concertés à l'échelon international.

Si la Suisse enregistre des émissions par habitant relativement faibles à l'échelon européen, elle le doit à sa production d'électricité presque exempte de CO₂¹². L'obligation faite aux centrales thermiques à combustibles fossiles de compenser entièrement leurs émissions permet de préserver cet avantage. Si ces émissions supplémentaires n'étaient pas compensées par les exploitants eux-mêmes, il incomberait à la Confédération, partie cocontractante du Protocole de Kyoto, d'engager des mesures de réduction appropriées. Toutefois, cette solution ne serait pas compatible avec le principe de causalité. Il est essentiel pour la politique climatique à long terme de sensibiliser les consommateurs par les prix.

La part des émissions de CO₂ pouvant être compensées à l'étranger est fixée à 50 %. Cette restriction doit permettre d'améliorer la rentabilité des centrales thermiques à combustibles fossiles en Suisse. Conserver la limite de 30 % prévue dans la réglementation actuelle pourrait conduire à ce que des centrales soient construites dans les Etats limitrophes et qu'il faille importer de l'électricité. Le plafond a dès lors été rehaussé pour tenir compte des intérêts des associations économiques et des distributeurs d'électricité.

Le Conseil fédéral détermine, par voie d'ordonnance, le rendement total minimal à atteindre, ce qui satisfait aux exigences de récupération de la chaleur imposées par le Parlement dans la motion précitée. Les centrales thermiques à combustibles fossiles existantes n'ont aucun rendement à garantir et, partant, ne sont pas obligées de récupérer la chaleur produite.

La limite de puissance de 100 mégawatts se rapporte à la somme des puissances électrique et thermique, et correspond à la puissance totale des centrales exploitées essentiellement pour produire de la chaleur. Cette disposition exclut les petites installations produisant de l'électricité essentiellement pour leurs propres besoins; elle couvre en revanche les grandes installations qui injectent généralement de l'électricité dans le réseau. Ce seuil correspond par ailleurs à la limite de puissance fixée pour les installations soumises à une étude d'impact sur l'environnement, en

⁹ Outre le CO₂, le Protocole de Kyoto couvre d'autres gaz à effet de serre: méthane (CH₄), protoxyde d'azote (N₂O), hydrofluorocarbones (HFC), hydrocarbures perfluorés (PFC) et hexafluorure de soufre (SF₆). Ces gaz ont des effets variables sur le réchauffement global. Afin de créer une base de calcul uniforme, on définit le potentiel global de réchauffement des autres gaz par rapport à l'impact du CO₂ sur le climat, et on l'exprime en équivalent CO₂ (éq.-CO₂). Ainsi, le méthane a un éq.-CO₂ de 21, c'est-à-dire que 1 tonne de méthane a le même effet sur le climat que 21 tonnes de CO₂.

¹⁰ OFEV (2007): *Graue Treibhausgas-Emissionen der Schweiz 1990-2004*. Berne. http://www.bafu.admin.ch/publikationen/index.html?action=show_thema&lang=de&id_thema=16 (en allemand seulement)

¹¹ IPCC (2007): *Fourth Assessment Report, Working Group III Report «Mitigation of Climate Change»*.

¹² Les limites du système pour le décompte des émissions de gaz à effet de serre selon le Protocole de Kyoto sont les frontières du pays. Le bilan CO₂ du courant importé et exporté n'est pas pris en compte en raison de sa complexité.

vertu de la loi sur la protection de l'environnement¹³. La Confédération est consultée dans le cadre de cette procédure d'examen menée par les cantons.

1.5 Résultats de l'audition

L'audition relative à la modification de la loi¹⁴ a montré que la majorité des participants ne remettent pas en question la nécessité de compenser intégralement les émissions de CO₂. Alors que, notamment, le PDC, les JDC et la plupart des cantons approuvent globalement le projet, les associations économiques et les entreprises de distribution d'électricité, en particulier, trouvent beaucoup trop sévères les conditions posées. A l'opposé, les Verts et les organisations écologistes souhaitent une loi plus sévère.

Les associations économiques et les distributeurs d'électricité ne veulent pas que la part des émissions de CO₂ compensées à l'étranger soit limitée. Quelques cantons sont favorables à l'option 50 %, tandis que le PDC préfère la réglementation actuelle (en principe 30 %, 50 % en cas de difficultés d'approvisionnement) et que les JDC, megagas.ch et le conseil communal (exécutif) de Wiler (BE) défendent l'option 30 %. Les Verts et les organisations écologistes souhaitent pour leur part une limitation à 8 %. Ces derniers demandent en outre un rendement d'au moins 80 % et la récupération de la totalité de la chaleur produite. Les associations économiques et les distributeurs d'électricité s'opposent en revanche fermement à un rendement minimal. Ils critiquent aussi la limite de puissance fixée à 100 mégawatts et la distinction entre les installations visant à produire du courant et celles visant à produire de la chaleur. Les Verts et les organisations écologistes demandent à l'inverse que ces modifications soient étendues à tous les projets soumis à une étude d'impact sur l'environnement.

1.6 Rapports avec le droit européen

Le droit européen ne connaît pas d'obligation de compenser les émissions de CO₂ des centrales thermiques à combustibles fossiles. En revanche, le secteur de l'énergie est obligatoirement intégré dans le système d'échange de quotas d'émission en vertu de la directive 2003/87/CE¹⁵. Les objectifs fixés pour les centrales sont consignés dans les plans nationaux d'allocation des Etats membres. Pour chaque année civile, les exploitants doivent produire des quotas d'émission à concurrence des émissions de CO₂ dégagées par leurs installations. Les entreprises en défaut sont sanctionnées d'une amende de 100 euros par tonne excédentaire. De plus, les quotas manquants doivent être remis l'année suivante.

¹³ Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement, LPE; RS **814.01**)

¹⁴ Voir DETEC (2008): Rapport sur les résultats de l'audition relative à la modification de la loi sur le CO₂ en vue d'exempter de la taxe les centrales thermiques à combustibles fossiles; Berne, 4 août 2008

¹⁵ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, JO L 275 du 25.10.2003, p. 32.

L'allocation de droits d'émission à de nouvelles centrales, en particulier à des centrales à cycles combinés alimentées au gaz, est traitée diversement: les Etats dont la production d'électricité émet beaucoup de CO₂ tendent à allouer plus généreusement des droits d'émission. En Allemagne, pays qui produit une grande partie de son électricité à partir du charbon, les nouvelles centrales à gaz reçoivent gratuitement des droits d'émission, tandis qu'en Suède, elles doivent entièrement racheter leurs émissions si elles ne récupèrent pas leur chaleur. L'attribution s'effectue à partir d'une réserve prévue pour les nouveaux producteurs d'émissions, que chaque Etat membre fixe dans le cadre de son plan national d'allocation.

La Commission européenne veut uniformiser les règles d'allocation après 2012. Au lieu des 27 plafonds d'émissions nationaux actuels, l'UE appliquera une seule limite supérieure, qui sera renforcée chaque année en fonction d'un objectif de réduction à évolution linéaire. Dans le secteur énergétique, il ne sera plus alloué aucun droit d'émission gratuitement à partir de 2013: les producteurs d'énergie devront acheter aux enchères les droits dont ils ont besoin. Conformément à la proposition de la Commission du 23 janvier 2008¹⁶, la possibilité d'imputer des certificats étrangers sera en outre limitée à 6,6 % de l'objectif d'émission. Si aucun accord international ne fait suite au Protocole de Kyoto, seuls les certificats étrangers déjà délivrés pour la période allant de 2008 à 2012 seront admis. Les nouveaux certificats acquis à l'étranger ne seront plus imputés au système d'échange de quotas de l'UE tant qu'il n'existera pas d'accord international satisfaisant. En échange, la Commission propose la signature, d'accords bilatéraux avec des Etats tiers, autorisant des certificats issus de projets énergétiques dans la mesure où ils n'augmentent pas le volume global des droits d'émission.

La directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité¹⁷ est en vigueur depuis 2003. L'ouverture totale des marchés le 1^{er} juillet 2007 a durci la concurrence entre les producteurs d'électricité au sein de l'UE. Les coûts des émissions de CO₂ induits par la production d'électricité devraient se répercuter sur les prix ces prochaines années.

1.7 Application

1.7.1 Application prévue

L'art. 15 de la loi sur le CO₂ donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions d'exécution. Un projet a été envoyé aux milieux intéressés pour consultation en même temps que le projet de loi. Son contenu est décrit ci-après.

Le contrat de compensation, prévu pour garantir la prestation compensatoire doit être négocié entre les exploitants de centrales et l'OFEV avec le concours de l'OFEN. Ce contrat règle notamment la rédaction du rapport sur l'évolution des émissions de CO₂ et sur les mesures de compensation opérées, l'approbation de celles-ci et le montant de la peine conventionnelle en cas d'inobservation de ces

¹⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, du 23 janvier 2008, COM(2008) 30 final.

¹⁷ Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE, JO L 176 du 15.7.2003, p. 37.

dispositions. Les coûts du rapport et des contrôles de l'effet des mesures sont à la charge des exploitants des centrales.

Les centrales thermiques à combustibles fossiles étant contraintes de compenser entièrement leurs émissions, il ne leur est en principe pas alloué de droits d'émission, à la différence d'autres entreprises exemptées de la taxe. Cependant, si elles opèrent plus de compensations dans le pays que celles auxquelles elles sont tenues en fonction de leurs émissions effectives de CO₂, elles recevront à fin 2012 les droits d'émission correspondants. Ce procédé garantit que les mesures de compensation garderont leur valeur au-delà de 2012, à l'instar des certificats étrangers. La répartition et le volume de ces droits d'émission seront fixés dans la disposition transitoire de la nouvelle loi sur le CO₂ après 2012. Le projet de dispositions d'exécution, prévoyait de limiter les droits d'émission alloués à 10 % au maximum de la prestation compensatoire requise. Cette limite correspond au volume des compensations fixées contractuellement et doit empêcher que des mesures de réduction en Suisse donnent droit à des quotas d'émission sans être la contrepartie de l'exploitation de la centrale, s'appuyant ainsi sur les règles internationales régissant les certificats liés à des projets.

1.7.2 Evaluations des cantons

Dans le cadre de l'audit, cinq cantons ont également pris position sur les projets de loi et d'ordonnance. Genève, Lucerne et Neuchâtel soutiennent sans réserve le projet d'ordonnance. Le canton du Valais estime que le projet de loi est dans l'ensemble beaucoup trop sévère, mais il ne s'est pas exprimé sur son application. Le canton de Berne donne son accord de principe sur les propositions. Il souhaite cependant que le canton d'implantation ait la possibilité de s'exprimer sur les mesures de compensation fixées dans le contrat. De plus, le canton de Berne demande que la conclusion du contrat de compensation soit intégrée dans l'étude d'impact sur l'environnement pour en assurer la coordination. Enfin, il estime que l'OFEV doit informer régulièrement le canton d'implantation sur l'état d'application des prestations compensatoires.

1.8 Classement d'interventions parlementaires

L'adoption du présent message et de la modification de la loi permet de classer les deux interventions parlementaires suivantes:

- Motion CEATE-E du 20 mars 2007 «Centrales thermiques à combustibles fossiles. Procédure d'autorisation» (07.3141). Celle-ci charge le demandeur au Conseil fédéral de soumettre à l'Assemblée fédérale un projet de loi destiné à remplacer l'arrêté fédéral concernant la compensation des émissions de CO₂ des centrales à gaz à cycles combinés alimentées au gaz et instaurant une base légale pour l'obligation de compenser les émissions. Le projet de loi doit régler la procédure d'autorisation applicable aux centrales thermiques à combustibles fossiles, l'obligation de compenser intégralement les émissions de CO₂, la part des mesures opérées en Suisse et à l'étranger ainsi que l'utilisation d'une grande partie de la chaleur produite. Tous ces éléments ont été repris dans le présent projet de loi.

- Postulat Banga du 6 octobre 2005 «Production décentralisée d'énergie fossile (gaz, centrales thermiques). Conditions-cadre pour les investissements» (05.3614). Celui-ci charge le Conseil fédéral d'examiner des conditions-cadre propices à des investissements à long terme dans des centrales à gaz et à vapeur, le couplage chaleur-force et les microturbines, pour permettre la récupération d'une grande partie de la chaleur dégagée par ces installations. En inscrivant dans la loi l'obligation de compenser les émissions de CO₂ pour les centrales thermiques à combustibles fossiles, le présent projet instaure un cadre fiable pour les investissements à long terme.

2 **Commentaire**

Art. 2, al. 7

L'al. 7 est complété d'un renvoi à la nouvelle disposition (art. 11b, al. 2) régissant la part des certificats étrangers imputables pour les centrales thermiques à combustibles fossiles.

Art. 10, al. 5

Les entreprises exemptées de la taxe sur le CO₂ n'ont pas droit à la répartition du produit de la taxe. Cette règle doit également s'appliquer aux centrales thermiques à combustibles fossiles. L'al. 5 a donc été complété en conséquence. La formulation de la fin de l'alinéa est par ailleurs améliorée.

Art. 11a (nouveau)

L'al. 1 fixe le principe selon lequel les centrales thermiques à combustibles fossiles sont exemptées de la taxe sur le CO₂, en contrepartie de l'obligation de compenser leurs émissions de CO₂.

L'al. 2 définit quelles installations sont soumises à l'obligation de compenser leurs émissions. Un plancher de puissance fixé à 100 mégawatts s'applique aux installations visant essentiellement à produire de la chaleur. La puissance se calcule en additionnant les puissances électriques et thermiques à la sortie. Les centrales visant essentiellement à produire du courant doivent compenser leurs émissions quelle que soit leur puissance.

Art. 11b (nouveau)

Selon l'al. 1, les cantons ou les communes d'implantation ne peuvent autoriser des centrales thermiques à combustibles fossiles que si elles compensent entièrement les émissions de CO₂ qu'elles occasionnent. La let. a vise les émissions de CO₂ générées par la combustion des combustibles fossiles servant à l'exploitation de l'installation. En général, elles coïncident avec les heures de service. Selon la let. b, les centrales doivent être exploitées selon l'état actuel de la technique. Le Conseil fédéral détermine le rendement total minimal que doit atteindre l'installation afin de garantir qu'une grande partie de la chaleur produite soit utilisée. Par rendement total (appelé aussi rendement du combustible), on entend le rendement maximal d'une centrale construite récemment fonctionnant à plein régime en condition normale. Le

processus de production d'électricité dégage aussi de la chaleur. Les centrales à cycles combinés alimentées au gaz utilisent déjà cette chaleur dans une turbine à vapeur montée en aval de la turbine à gaz. Cette optimisation explique que la production thermique fossile d'électricité peut atteindre un rendement de 58 %, ce qui est relativement élevé. Le couplage chaleur-force, qui, par exemple, permet d'alimenter une installation industrielle en vapeur ou en chaleur, est susceptible d'augmenter encore le rendement total de l'installation, malgré une réduction du rendement de la production d'électricité.

L'imputation des prestations de réduction opérées à l'étranger selon l'al. 2 sera régie par les dispositions de l'ordonnance sur l'imputation du CO₂¹⁸. Le pourcentage se rapporte aux émissions de CO₂ occasionnées par la centrale qui doivent être entièrement compensées. Dans un premier temps, conformément à la première période d'engagement selon le Protocole de Kyoto¹⁹ et la loi sur le CO₂²⁰, un décompte moyen sera établi pour les années 2008 à 2012. L'obligation de compenser doit cependant s'étendre à toute la durée d'exploitation de l'installation. Pour la période postérieure à 2012, ce sont les dispositions de la loi sur le CO₂ révisée sur la base de l'accord international qui succédera au Protocole de Kyoto qui seront applicables.

Art. 11c (nouveau)

L'al. 1 prévoit qu'un contrat de compensation signé par les deux parties règle les détails des engagements. Il est une condition préalable à l'autorisation de l'installation. Ce contrat ne peut être modifié au cours de la procédure d'autorisation, en particulier, dans le cadre de l'étude d'impact sur l'environnement. En vertu des art. 74 et 89 de la Constitution²¹, la Confédération a la compétence de régler définitivement l'obligation de compenser les émissions de CO₂ des centrales. Cette modification de la loi s'appliquant à toute la Suisse, aucune prescription cantonale n'est nécessaire.

L'al. 2 règle les conséquences lorsqu'une centrale ne compense pas entièrement ses émissions de CO₂ (y compris la part minimale à opérer en Suisse). A la différence d'autres entreprises exemptées en vertu de la loi sur le CO₂²², les contrevenants ne devront pas s'acquitter d'une taxe, mais d'une peine conventionnelle. Celle-ci se calcule en fonction des coûts que la Confédération doit supporter pour opérer, en Suisse et à l'étranger, la prestation compensatoire manquante, y compris les coûts de planification et d'exécution. Le contrat de compensation fixe le montant de la peine conventionnelle par tonne d'éq.-CO₂ en Suisse et par tonne d'éq.-CO₂ à l'étranger. Il dépend de l'estimation des coûts des mesures à engager pour éviter ces émissions en Suisse et des prix du marché pour les certificats étrangers.

18 Ordonnance du 22 juin 2005 régissant l'imputation des réductions d'émissions opérées à l'étranger (RS 641.711.1)

19 RS 0.814.011

20 RS 641.71

21 RS 101

22 RS 641.71

Art. 13

La présente modification permet de corriger une faute de frappe dans les versions allemande et italienne de cet article. Le montant de l'amende s'élève bien à 10 000 francs, et non à 100 000 francs.

Art. 16a (nouveau)

Sont exemptées de l'obligation de récupérer la chaleur produite selon l'art. 11b, al. 1, let. b, les centrales qui étaient déjà en service, dont l'ancienne centrale thermique de Chavalon dans le canton du Valais.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les finances et le personnel

L'application du centime climatique – en vertu de la convention du 30 août 2005 passée avec le DETEC, il compense au minimum 0,2 million de tonnes de CO₂ par an en Suisse et au maximum 1,6 million de tonnes à l'étranger – a montré que le suivi et la vérification des mesures mises en œuvre en Suisse, en particulier, nécessitent d'importantes ressources en personnel. Les centrales à cycles combinés alimentées au gaz d'une puissance totale de 400 mégawatts devront compenser environ 0,7 million de tonnes de CO₂, dont au moins la moitié en Suisse. La construction de nouvelles centrales à cycles combinés alimentées au gaz pourrait nécessiter la création de 2 à 3 postes supplémentaires par centrale pour la négociation et la formulation des contrats de compensation, pour le suivi et pour la vérification des effets obtenus. Il est prévu de refinancer cette, augmentation du crédit relatif au personnel qui sera refinancée par des redevances facturées aux exploitants des centrales.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Pour délivrer une autorisation de construire une centrale thermique à combustibles fossiles, les cantons ou les communes ont uniquement à vérifier l'existence d'un contrat de compensation, et non à examiner les diverses mesures ayant des incidences sur le CO₂. Cette modification de la loi ne devrait donc pas leur occasionner de coûts supplémentaires notables.

3.3 Conséquences économiques

En application du principe de causalité, les exploitants de centrales répercuteront probablement les coûts de la compensation des émissions de CO₂ sur leur clientèle via les prix de l'électricité. Dans l'hypothèse où les coûts de réduction s'élèveraient à 200 francs par tonne de CO₂ en Suisse, et en admettant que les certificats étrangers coûtent 20 francs par tonne d'éq.-CO₂, les coûts de production de l'électricité augmenteraient de 3,4 centimes par kilowattheure avec une compensation maximale des émissions de 50 % à l'étranger. Ce montant correspond à environ 23 % des coûts de production de l'électricité d'une centrale à gaz à cycles combinés. Cette hypothèse et ce calcul sommaire des mesures prises en Suisse et à l'étranger ne valent que pour la

courte période qui nous sépare de 2012. A plus long terme, les coûts des mesures de compensation en Suisse diminueront, parce que l'impact des investissements sur le CO₂ continuera de se faire sentir les années qui suivront. En revanche, les prix des certificats étrangers dépendent fortement du régime climatique international de l'après-Kyoto et peuvent varier fortement en fonction de l'évolution de la situation. Au cours du premier semestre 2008, les prix moyens s'établissaient à 27 francs par tonne de CO₂. Si l'on observe les marchés à terme, il faut s'attendre pour les prochaines années à une augmentation des prix à au moins 35 francs par tonne d'éq.-CO₂. Notons enfin que les coûts des mesures compensatoires opérées en Suisse sont uniques, alors que chaque certificat étranger justifie l'émission d'une seule tonne de CO₂ et doit être racheté et utilisé chaque année.

Les coûts supplémentaires frappant les exploitants de centrales et les consommateurs d'électricité sont contrebalancés par un bénéfice pour la Suisse, partie contractante du Protocole de Kyoto. En effet, si les émissions supplémentaires n'étaient pas compensées par l'économie privée, la Confédération devrait soit mettre en œuvre d'autres mesures ayant un effet sur le CO₂, soit acquérir des certificats étrangers avec des fonds publics.

La cible des investissements est déterminante pour l'économie suisse. L'achat de certificats étrangers génère en effet des dépenses à l'étranger, tandis que les compensations opérées en Suisse soutiennent l'économie du pays et soutiennent donc l'innovation technique. Si les mesures prises permettent une diminution de la consommation d'énergies fossiles, la Suisse sera moins dépendante du pétrole. La répartition des dépenses entre les différents secteurs de l'économie dépend en premier lieu du choix des mesures financées.

De nouvelles centrales réduiront pour leur part la dépendance de la Suisse envers les importations d'électricité. Les investissements dans de nouvelles centrales thermiques à combustibles fossiles sont en outre déterminants pour l'économie. Si les conditions posées à la construction et à l'exploitation de telles installations sont trop sévères, ces investissements pourraient être réalisés dans des pays voisins. La Suisse perdrait non seulement les sommes investies, mais encore la valeur ajoutée qui en résulterait.

Selon les perspectives énergétiques de l'OFEN, l'offre actuelle en électricité de notre pays devrait se révéler insuffisante à partir de l'hiver 2018 ou 2020. Dans des situations extrêmes, par exemple une longue vague de froid couvrant toute l'Europe, des difficultés d'approvisionnement pourraient même se produire plus tôt. Cette situation tient, d'une part, au recul de l'offre électrique après l'arrêt des centrales nucléaires de Mühleberg et de Beznau I et II, arrivées à la fin de leur vie, ainsi qu'à l'expiration des droits de prélèvement en France, et d'autre part, à une consommation d'électricité en hausse constante. Compte tenu de la stratégie énergétique entérinée par le Conseil fédéral le 21 février 2007 et des plans d'action qui en découlent, la consommation d'électricité ne pourra être stabilisée qu'après 2020.

L'OFEN a étudié plusieurs options pour augmenter la production suisse d'électricité. Une solution décentralisée consisterait à combiner la mise en œuvre d'énergies renouvelables et la promotion du couplage chaleur-force. Cette idée est cependant tributaire de la percée technologique de la géothermie et est plus coûteuse qu'une solution centralisée de centrales nucléaires ou à gaz. Combiner ces deux grandes technologies n'est toutefois pas judicieux à long terme, car la consommation d'électricité ne devrait se stabiliser qu'à partir de 2020 selon la stratégie énergétique

du Conseil fédéral. Or, en raison du temps que prend la réalisation de centrales nucléaires, la Suisse serait contrainte d'importer de l'électricité jusqu'à la mise en service d'une telle installation – probablement en 2025 au plus tôt –, ce qui impliquerait des risques financiers sur un marché de plus en plus tendu. Par ailleurs, le négoce transfrontalier d'électricité nécessiterait d'augmenter les capacités des réseaux, ce qui aurait tendance à les renchérir. En lieu et place d'importations, des centrales à gaz rapidement réalisables permettraient certes de produire provisoirement de l'électricité en Suisse. Cependant, elles augmenteraient les émissions de CO₂ du pays et sa dépendance envers les agents énergétiques fossiles. Il n'existe pas de solution idéale pour assurer la sécurité de l'approvisionnement. Toutes les options ont des avantages et des inconvénients, et il faut en peser le pour et le contre. Dans ses décisions du 21 février 2007 concernant la stratégie énergétique de la Suisse, le Conseil fédéral a approuvé la construction de nouvelles centrales à gaz. Les centrales à cycles combinés alimentées au gaz ne sont toutefois prévues qu'à titre transitoire et elles devront compenser entièrement les émissions de CO₂ produites.

4 Liens avec le programme de la législature

L'objet n'est pas annoncé séparément dans le message sur le programme de la législature 2007 à 2011²³, mais fait partie de la modification de la loi sur le CO₂, qui vise à fixer des objectifs et des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques. Etant donné que la réglementation en vigueur est limitée dans le temps par l'arrêté fédéral, l'objet relatif aux centrales thermiques à combustibles fossiles devait être traité au préalable.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Les bases constitutionnelles de la loi figurent aux art. 74 (protection de l'environnement) et 89 (politique énergétique) de la Constitution. L'art. 74 est prépondérant pour la présente modification. En vertu de celui-ci, la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Il n'y a aucune contradiction avec les engagements internationaux de la Suisse. Le Protocole de Kyoto permet aux Etats membres de choisir librement les mesures permettant d'atteindre leur objectif.

²³ FF 2008 639

5.3

Frein aux dépenses

Le présent projet ne tombe pas sous le coup du frein aux dépenses, car les mesures de compensation sont financées par l'économie privée. Si elles l'étaient par la Confédération, l'approbation de la majorité des membres de chaque conseil serait nécessaire pour adopter les subventions *ad hoc* (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).