



Berne, le 14 novembre 2008

Rapport sur les résultats de l'audition de l'ordonnance du DETEC à la preuve du bilan écologique global positif des carburants issus de matières premières renouvelables

Sommaire

1	CONTEXTE.....	2
2	VUE GLOBALE DES RÉSULTATS.....	3
3	RÉSULTATS DÉTAILLÉS.....	4
	ANNEXE: LISTE DES PARTICIPANTS AYANT RÉPONDU.....	9

1 Contexte

Avec la modification du 23 mars 2007 de la loi sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin, RS 641.61), le parlement a décidé d'alléger les carburants issus de matières premières renouvelables de l'impôt sur les huiles minérales, pour autant qu'il soit démontré qu'ils possèdent un bilan écologique global positif et qu'ils ont été produits dans des conditions socialement acceptables.

Avec la modification du 30 janvier 2008 de l'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin), le Conseil fédéral a réglementé la réduction d'impôt dont doivent bénéficier les carburants issus de matières premières renouvelables. L'art 19b Oimpmin fixe les exigences minimales posées à un bilan écologique global positif. Celui-ci doit être fourni par l'importateur pour les carburants importés et par le fabricant pour les carburants fabriqués en Suisse.

Selon l'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales, pour satisfaire aux exigences écologiques minimales, les carburants issus de matières premières renouvelables doivent remplir différents critères qui touchent l'ensemble du cycle de vie des carburants, de la culture des matières premières jusqu'à l'utilisation finale:

- les émissions de CO₂ générées par les carburants issus de matières premières renouvelables doivent être inférieures d'au moins 40 % à celles de l'essence fossile;
- les atteintes environnementales ne doivent pas être beaucoup plus importantes que celles de l'essence fossile.
- lors de la culture des matières premières, le maintien de la forêt tropicale, tout comme celui de la diversité biologique, doivent être garantis.

Ces exigences minimales sont considérées comme remplies pour les carburants obtenus à partir de déchets ou de résidus biogènes issus de la fabrication ou de la transformation de produits agricoles ou sylvicoles. La Direction générale des douanes et l'OFEV définissent ensemble les carburants considérés comme étant obtenus à partir de déchets ou de résidus.

Selon l'ordonnance du DETEC, en l'état du 18 juin 2008, relative à la preuve du bilan écologique global positif des carburants issus de matières premières renouvelables (OEcoBiC), les producteurs et les importateurs de carburants de ce type doivent notamment démontrer deux aspects:

- Premièrement, ils doivent décrire l'ensemble du processus de production des carburants, de la culture des matières premières jusqu'à la réception des carburants à la pompe par les consommateurs. Il s'agit ici de déterminer les flux d'énergie et de substances tout au long du cycle de vie des carburants. Sur cette base et en postulant des valeurs moyennes pour la phase d'utilisation des carburants, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) établit puis évalue les écobilans des gaz à effet de serre et des atteintes environnementales et vérifie si les exigences minimales sont respectées.
- Deuxièmement, ils doivent démontrer que la culture des matières premières ne met en danger ni la forêt tropicale (ou d'autres écosystèmes fonctionnant comme réservoirs de CO₂), ni la diversité biologique. Ils doivent fournir à la fois des indications détaillées quant à l'origine des matières premières, y compris une description précise de la surface cultivée, et des informations concernant l'utilisation de la surface cultivée entre le 1er janvier 2006 et la date de mise en culture des matières premières.

L'OFEV examine, sur la base des critères énoncés ci-dessus, si les exigences minimales posées au bilan écologique global positif sont satisfaites. Les exigences minimales relatives à des conditions de production socialement acceptables sont remplies si lors de la culture des matières premières et de la production des carburants, la législation sociale applicable au lieu de production ou au moins les conventions fondamentales de l'Organisation Mondiale du Travail (OIT) ont été respectées. Le Secrétariat d'Etat à l'économie se charge de cette évaluation selon l'art 19d de l'Oimpmin. La Direction générale des douanes statue sur l'allègement fiscal en accord avec l'Office fédéral de l'environnement et avec le Secrétariat d'Etat à l'économie. Si les exigences écologiques et sociales minimales ne sont pas satisfaites, les requérants devront s'acquitter de la totalité de l'impôt sur les huiles minérales.

Les producteurs et les importateurs de carburants issus de matières premières peuvent commercialiser librement des carburants biogènes en Suisse. Dès le 1^{er} juillet 2008, à l'entrée en vigueur de l'Oimpmin, ils peuvent déposer une demande d'allègement de l'impôt. Le traitement de ces demandes commence juste après leur dépôt, mais par contre les résultats de la procédure d'examen (concernant la preuve d'un bilan écologique global positif) ne seront communiqués à la Direction Générale des Douanes dès que l'entrée en vigueur de l'OEcoBiC.

2 Vue globale des résultats

L'audition relative à l'ordonnance du DETEC sur la preuve du bilan écologique global positif des carburants issus de matières premières renouvelables a été lancée le 18 juin 2008. Les destinataires directement touchés ont donné leur position, 24 associations ou entreprises de la branche, 19 cantons, 12 associations de la protection de l'environnement et des consommateurs, 7 instituts ou associations de la recherche, et 8 avis venant soit des partis soit d'offices de la confédération, pour un total de 70 prises de position.

L'ordonnance du DETEC sur la preuve du bilan écologique global positif des carburants issus de matières premières renouvelables rencontre un écho favorable chez les participants à l'audition. Ils en apprécient les lignes générales, comme la méthode de preuve par bilan écologique global positif des carburants issus de matières premières renouvelables par rapport aux carburants d'origine fossile et ne remettent pas en question le rôle pionnier de la confédération dans la réglementation et l'application de l'ordonnance. Aucune prise de position ne rejette catégoriquement son contenu global.

Concernant les critiques et les souhaits de changements, la majorité des participants à l'audition abordent trois thèmes : la complexité de la procédure, le contrôle des données et la concurrence aux aliments.

Concernant la simplification de la procédure, la majorité des participants à l'audition, issus de la branche des carburants, regrettent la complexité de la démarche, en particulier la quantité de données que les requérants doivent fournir et craignent pour la vérification, la fiabilité des données et leur traçabilité. Les producteurs suisses demandent que pour les matières premières cultivées en Suisse, les critères des Prestations Ecologiques Requises (PER) suffisent à démontrer que cette culture ne met pas en danger la diversité biologique. Aussi les importateurs proposent le recours à des labels et à des réglementations internationales reconnues afin de simplifier le processus.

Comme déjà mentionné, beaucoup des participants à l'audition, issus de la branche des carburants, des cantons et des organisations environnementales craignent pour la vérification, la fiabilité des données et leur traçabilité. Pour le contrôle des données, les participants à l'audition proposent le recours à des spécialistes indépendants et reconnus. De plus, la vérification de ces données ne devrait pas impliquer de coût important. Aussi, des

participants estiment que la vérification des données provenant de l'étranger est pratiquement impossible sans utiliser des certifications ou des moyens de contrôles nationaux ou internationaux existants. Quelques membres de la branche précisent que la traçabilité est possible pour autant que cela soit basé sur des labels certifiés ou des standards reconnus. Finalement, le manque de données vérifiables rendrait les écobilans trop aléatoires.

Enfin, les participants, majoritairement les organisations de protection des consommateurs et de l'environnement et les cantons, relèvent l'absence de mention à la concurrence entre les végétaux destinés à la production de carburants et les denrées alimentaires.

La période sur laquelle porte la preuve de l'utilisation du terrain est jugée trop courte par la majorité des participants.

3 Résultats détaillés

Les lignes qui suivent rendent compte des commentaires et des demandes présentées en relation avec les différents articles de l'ordonnance.

Section 1 Disposition générales

Article 1 : Objet

Selon l'article 17, les Associations de protection de l'environnement et des consommateurs veulent que les associations de contrôle et les experts soient indépendants.

Pour un institut de recherche il n'est pas logique que les carburants issus de l'huile de palme, du soja et des céréales soient d'office éliminés et qu'ils puissent tout de même être exemptés à la présentation d'un écobilan positif, comme défini dans l'Oimpm art. 19b al.3 et art. 19c al.3

Pour 2 cantons, la définition des carburants issus de matières renouvelables n'est pas claire.

Article 2 : Principe

Les Associations de protection de l'environnement et des consommateurs ainsi que de nombreux membres de la branche et des cantons demandent à ce que les matières premières pour la fabrication des biocarburants n'entrent pas en compétition avec les denrées alimentaires.

De plus, les Associations de protection de l'environnement et des consommateurs demandent à ce que l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés soit interdite, ce qui n'est pas compatible avec l'Oimpm

Une partie de la branche critique la notion de réservoir de CO₂, qui n'est pas assez précise, voire illégitime. Celle-ci doit être supprimée.

Section 2 Exigences en matière de preuve du bilan écologique global positif

Article 3 : Nature des carburants

La branche soutient que les normes de qualité des carburants doivent être prises en compte.

Elle propose aussi que si le bilan est positif pour un carburant issu de matière renouvelable d'un pays, il est inutile de refaire cette étude pour les mêmes carburants provenant du même pays. En cas de bilan négatif, il doit être possible de fournir plus d'informations et connaître les facteurs pouvant conduire à un écobilan positif.

Un institut de recherche est d'avis que dans la distribution internationale, les biocarburants se retrouveront mélangés dans de grands conteneurs. Il devient alors impossible d'en assurer la traçabilité et la nature jusqu'à la pompe.

Article 4 : Mise en danger de la forêt tropicale (ou autre écosystème réservoir de CO2) et de la diversité biologique

Pour les associations de la protection de l'environnement et du consommateur la date du 1 janvier 2006 est trop tardive, la date du 1 janvier 2003 est préférée. Deux cantons proposent un examen des 10 dernières années. Des associations de recherche et un acteur de la branche proposent la date du 1 Janvier 2004 afin d'être conforme aux standards déjà existants et reconnus.

Un acteur de la branche est sceptique quant à la fiabilité et la qualité des données récoltées. La vérification de ces données ne devrait pas impliquer de coût important.

Un autre propose que les producteurs de carburants n'aient pas besoin de décrire le lieu de culture des matières premières produites en Suisse ou en Europe.

Selon les associations de la branche, de la protection des consommateurs et de l'environnement, les PER (Prestations Ecologiques Requises) remplissent les conditions de protection de la diversité biologique ou d'autres écosystèmes réservoir de CO2, lors de la culture des matières premières en Suisse.

Article 5 : Culture des matières premières

Une partie de la branche estime que la vérification des données provenant de l'étranger est pratiquement impossible. Comme elle l'a demandé pour l'article 4, la branche considère que les PER (Prestations Ecologiques Requises) remplissent les conditions de protection pour la culture des matières premières en Suisse.

Un membre de la branche fait remarquer que le mode d'allocation économique n'est pas le même que celui recommandé par l'UE (Allocation énergétique). Selon lui cette méthode pénalise les carburants issus de matières renouvelables par rapport aux carburants fossiles.

Article 6 : Fabrication des carburants

Selon un membre de la branche les données sont trop détaillées et impossibles à vérifier si les matières renouvelables proviennent de fermes différentes.

Une minorité de la branche demande que les produits auxiliaires utilisés soient conformes et autorisés. De plus des informations concernant leur origine devront être fournies.

Article 7 : Transports

Pour un acteur de l'administration fédérale, il est très difficile d'évaluer le carburant à la pompe, il faudrait s'arrêter à l'entrepôt de distribution. Selon un canton, les aspects écologiques liés au stockage devraient être pris en compte. Pour la branche les émissions et les impacts sont négligeables selon l'étude de l'EMPA.

Article 8 : Avantages écologiques particuliers

Pour un canton, les avantages écologiques sont difficilement quantifiables à court terme.

Pour une association de protection de l'environnement et du consommateur, les avantages écologiques concernent uniquement la production de matières premières.

Un spécialiste de l'environnement suggère d'insérer dans les explications une liste des suggestions d'avantages écologiques pris en compte.

Un membre de la branche demande à prendre en compte la substitution, par les carburants issus de matières renouvelables, de pétrole produit de l'extraction et de réserves écologiquement douteuses.

Article 9 : Présentation des informations

Les informations récoltées dans les articles 3-8 pourraient être remplacée par des Certifications ou des moyens de contrôles nationaux ou internationaux existants. Quelques membres de la branche précisent que la traçabilité est possible pour autant que cela soit basé sur des labels certifiés ou des standards reconnus.

Article 10 : Indications supplémentaires

Pour deux acteurs de la branche, cet article est à supprimer.

Section 3 Procédure d'examen

Article 11 : Examen de l'exhaustivité

Pour les associations de protection de l'environnement et du consommateur, il est important avant de choisir des standards internationaux ou des systèmes de certification, de partir en consultation afin de ne pas prendre un standard trop faible.

Article 12 : Examen de la mise en danger de la forêt tropicale (ou autre écosystème réservoir de CO2) et de la diversité biologique

Pour les associations de protection de l'environnement et du consommateur et des acteurs politiques, la date du 1 janvier 2006 est trop tardive, ils préconisent la date du 1 janvier 2003. Ils souhaitent aussi que les organismes génétiquement modifiés soient écartés. Un institut de recherche propose la date du 1. Janvier 2004 et la branche celle du 31 Juillet 2004.

Pour une minorité de la branche, la mention des autres écosystèmes réservoirs de CO2 est illégitime, car tous les écosystèmes ont un rôle de réservoir de CO2. Et aussi de supprimer le mot « clairement » à l'alinéa 2 lettre a.

Pour un spécialiste, les recommandations d'Amman 2.82 du 2^{ème} congrès sur la conservation, concernant des restrictions de prospection dans les zones protégées, doivent être mentionnées.

Article 13 : Ecobilans des gaz à effet de serre et des atteintes environnementales

Pour quelques acteurs de la branche, lors de la culture des matières premières en suisse, si les exigences des PER sont remplies, on peut utiliser des valeurs standards et le requérant y ajouterait des données individuelles.

Ils proposent aussi que la vérification des données se fasse via une tierce organisation indépendante et que d'autres méthodes reconnues internationalement soient utilisables.

Une minorité de la branche demande la création d'un outil en ligne pour évaluer la faisabilité et les résultats de la demande avant d'effectuer un examen complet, avec l'indication des différents facteurs influençant les résultats.

Article 14 : Examen des émissions de gaz à effet de serre par rapport à celles des carburants fossiles

Beaucoup de cantons demandent à ce que le type de carburant fossile, selon les normes de qualité, soit indiqué. Par exemple selon la norme SN 181 162

Pour un membre de la branche, le manque de données vérifiables rend les écobilans trop aléatoires. Les facteurs tels que le risque de pollution liés aux accidents pétroliers, la destruction des réserves naturelles, le dégazage ne sont pas pris en compte.

Pour une association de recherche, 40 % de réduction des émissions de CO2, comme défini à l'art 19b de l'Oimpm, est trop sévère, 30% sont suffisants.

Article 15 : Examen des atteintes environnementales par rapport à celles des carburants fossiles

Pour les associations de protection de l'environnement et des consommateurs, les cantons et la branche un bilan écologique positif signifie que les atteintes environnementales des carburants issus de matières renouvelables ne doit pas dépasser celles des carburants fossiles, contrairement à la définition de l'Oimpm art19a. La valeur de 25% d'atteintes supérieures n'est donc pas admise. De plus les impacts environnementaux des carburants d'origine fossile vont évoluer avec la découverte de nouveaux gisements dans des zones sensibles.

Un spécialiste encourage un allègement de taxe proportionnelle à la réduction des quantités de gaz à effets de serre émis.

Article 16 : Rapport

Pour les associations de protection de l'environnement et des consommateurs, le rapport de la décision doit être public. Les experts mandatés doivent être indépendants.

Pour une minorité de la branche, le rapport du BAFU remis à la direction des douanes doit aussi être envoyé au requérant.

Article 17 : Recours à des experts

Les associations spécialisées dans l'environnement ainsi que deux acteurs de la branche, demandent à ce que les experts et les organismes de contrôles soient indépendants et reconnus.

Article 18 : Délais

Un membre de la branche demande un délai de traitement plus grand. Alors qu'une partie de la branche demandent un délai de traitement plus court, de 60 jours.

Section 4 Entrée en vigueur

Article 19 : Entrée en vigueur

Aucune remarque

Annexe

Liste des participants ayant répondu

Associations et entreprises de la branche des carburants (24):

- Agence des Energies renouvelables et de l'Efficacité énergétique (A EE)
- Agrola
- Association Suisse de l'Industrie Gazière
- Association Suisse pour l'équipement technique et agricole
- Automobile Club de Suisse (ACS)
- BioEthanol
- Biofuels
- Bio Suisse
- Carbura
- Centre Patronal
- Coop
- Economie Suisse
- e'Mobile
- Friendship seven AG
- Gastrosuisse
- Green Bio Fuels (GBF)
- Prometerre
- RESAG
- SGCI Chemie
- Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux
- Touring Club Suisse (TCS)
- Union Suisse des Paysan (USP)
- Union Pétrolière

- Verband des Strassenverkehr

Cantons (19):

- Bâle campagne
- Bâle ville
- Fribourg
- Genève
- Glaris
- Grisons
- Jura
- Lucerne
- Neuchâtel
- Niedwald
- Obwald
- Schaffhouse
- Schwyz
- Soleure
- St-Galles
- Uri
- Valais
- Vaud
- Zug

Association de la protection de l'environnement et des consommateurs (12):

- Alliance Sud
- Association Transport et Environnement (ATE)
- Birdlife
- Déclaration de Berne
- Equiterre

- Fondation suisse de l'énergie
- Greenpeace
- Klima Bündis – Städte Schweiz
- Pronatura
- Association Suisse des Professionnels de l'Environnement
- Swissaid
- World Wide Found for Nature (WWF)

Instituts de Recherche et spécialistes (7)

- Académie suisse des sciences
- Agroscope Reckenholz-Tänikon
- Ecoinvent
- EMPA
- Mike Chudacoff
- Société Suisse de Pédologie (SSP)
- International Union for Conservation of Nature

Autres (Partis et Administration fédérale) (8) :

- Département Fédéral des Affaires Etrangères
- Ecologie Libérale
- Energiesuisse
- Les Verts
- Office Fédéral de l'Energie
- Parti Démocrate Chrétien
- Régie Fédérale des Alcools (Alcosuisse)
- Union des Villes Suisse