



Simplification de la procédure administrative de vérification de l'écobilan des carburants issus de matières renouvelables

Rapport au Conseil fédéral

11 avril 2011

(Selon la décision du Conseil fédéral du 27.01.2010.)

N° de référence : J152-0774

1 Contexte

2 Mesures de simplifications sans changements des bases légales

- 2.1 Livraison des données sensibles directement à la Direction générale des douanes
- 2.2 Informations sur la procédure simplifiée par des normes reconnues
- 2.3 Aides aux requérants par amélioration de la communication
 - 2.3.1 Simplification du formulaire de requête et information par le biais d'un guide détaillé en ligne
 - 2.3.2 Information en ligne sur la définition de carburants obtenus à partir de « Déchets et résidus biogènes » (Oimpmin Art. 19b, al. 2)
 - 2.3.3 Information par le biais de l'instrument en ligne « Sustainability Quick Check for Biofuels » (SQCB)

3 Mesures de simplifications avec changements des bases légales

- 3.1 Remplacement par des valeurs par défaut des données peu sensibles pour le résultat du bilan écologique global
- 3.2 Remplacement par des valeurs par défaut des données sensibles pour le résultat du bilan écologique global
- 3.3 Réduction des informations à livrer
 - 3.3.1 Réduction des informations à livrer concernant la biodiversité
 - 3.3.2 Réduction des informations à livrer concernant l'analyse du cycle de vie

4 Mise en œuvre des mesures

- 4.1 Mesure déjà mise en œuvre
 - Mesure 2.1 Livraison des données sensibles directement à la Direction générale des douanes
- 4.2 Mesures pouvant être mises en œuvre sans changements des bases légales
 - Mesure 2.2 Informations sur la procédure simplifiée par des normes reconnues
 - Mesure 2.3.1 Simplification du formulaire de requête et information par le biais d'un guide détaillé en ligne
 - Mesure 2.3.2 Information en ligne sur la définition de carburants obtenus à partir de « Déchets et résidus biogènes »
 - Mesure 2.3.3 Information par le biais de l'instrument en ligne « Sustainability Quick Check for Biofuels » (SQCB)
- 4.3 Mesures nécessitant un changement des bases légales
 - Mesures 3.1 et 3.2 Remplacement par des valeurs par défaut
 - Mesures 3.3.1 et 3.3.2 Réduction des informations à livrer

1 Contexte

1.1 Décision du Conseil Fédéral du 27 janvier 2010

Le 27 janvier 2010, le Conseil fédéral a pris une décision concernant la note de discussion du Département fédéral des finances (DFF) du 14 janvier 2010 « Avenir du Bioethanol en Suisse ». Selon le point 2.3 de cette décision, le DETEC est chargé de rédiger un rapport concernant la simplification de la procédure administrative de la vérification des preuves, fixées dans l'Ordonnance sur l'écobilan des carburants. Ceci sans réduire les conditions minimales fixées dans l'Ordonnance sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmi RS 641.611) et l'Ordonnance du DETEC relative à la preuve du bilan écologique global positif des carburants issus de matières premières renouvelables (OEcobiC, RS 641.611.21).

Le DETEC a rédigé un projet de rapport et a réalisé une pré-consultation auprès de la Direction Générale des Douanes et de la Régie fédérale des Alcools. Il en est ressorti qu'une discussion approfondie avec ces Offices était nécessaire afin d'établir une version de consultation sur des bases solides ce qui a rendu impossible l'achèvement de ce pour la fin du premier semestre 2010. De plus, les travaux placés sous la responsabilité de l'OFEV de traitement de l'initiative parlementaire 09.499 « Agrocaburants. Prise en compte des effets indirects » a notablement mobilisé les ressources personnelles de l'office.

1.2 Législation actuelle

Avec la modification du 23 mars 2007 de la Loi sur l'imposition des huiles minérales (Limpmi, 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 de l'Oimpmi, en vigueur depuis le 1 juillet 2008, les carburants biogènes seront exonérés de la taxe lorsqu'il est prouvé que les exigences minimales environnementales et sociales sont remplies. Les exigences minimales fixées par le Conseil fédéral sont que les carburants biogènes:

- émettent au moins 40 % de gaz à effet de serre en moins que l'essence fossile;
- ne nuisent pas à l'environnement de façon notablement plus élevée que l'essence fossile;
- ne mettent en danger ni la conservation des forêts tropicales ni la diversité biologique;
- doivent être élaborés à partir de matières premières produites dans le respect des prescriptions sociales locales, mais au minimum respectent les critères de l'ILO.

L'OEcobiC règle les détails concernant les preuves que les requérants doivent livrer afin de prouver que le bilan écologique global du carburant est positif.

1.3 Procédure de vérification de la preuve du bilan environnemental global positif

D'après l'OEcobiC, les requérants doivent livrer des informations détaillées sur la production agricole des matières premières, sur la fabrication du carburant et sur les transports de ces carburants. Cette livraison se fait par le biais d'un formulaire (45.85 Annexe 2) et par des documents servant de preuves. Ces données sont nécessaires à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) pour vérifier le bilan des émissions de gaz à effet de serre, le bilan des dommages environnementaux et la non-mise en danger de la biodiversité. A ce jour, cette procédure permet l'évaluation du bilan écologique global et a l'avantage que cette vérification est très proche de la réalité et non pas basée sur des valeurs par défauts pré-calculées.

1.4 Conséquences financières de l'allégement fiscal

Concernant le budget de la Confédération, l'allégement fiscal des carburants biogènes ne doit pas avoir d'incidence sur les recettes de l'Etat. C'est pourquoi les pertes de recettes sont compensées par une imposition plus élevée de l'essence. Grâce à la compensation fiscale, il n'y aura pas d'impact sur l'équilibre du budget fédéral.

1.5 Simplifications envisagées

L'analyse des simplifications possibles montre qu'il existe deux familles de mesures. La première ne nécessite pas de changements des bases légales et a pour but d'améliorer l'information aux requérants concernant la procédure, la définition des déchets et les normes et standards reconnus, comme

décrit au chapitre 2. La seconde demande un changement des bases légales comme proposé au chapitre 3.

2 Mesures de simplifications sans changements des bases légales

Afin de simplifier les exigences relatives à la preuve du bilan écologique global positif, les propositions suivantes sont applicables sans modification de l'OEcoBiC.

2.1 Livraison des données sensibles directement à la Direction générale des douanes

Dans le cas d'importations, les importateurs doivent récolter les données chez les producteurs et peuvent avoir des difficultés à obtenir les informations sensibles pour des raisons de confidentialité et de concurrence. Afin d'assurer la confidentialité des données et renforcer la confiance des partenaires, la possibilité consiste à autoriser les importateurs de mandater les producteurs à livrer les données de production directement à la Direction générale des douanes (DGD). Il faut noter que les importateurs restent responsables de la soumission des données.

2.2 Informations sur la procédure simplifiée par des normes reconnues

Actuellement l'OEcoBiC contient déjà une simplification administrative. Si les requérants peuvent amener la preuve que le carburant est produit selon des normes reconnues dont les critères sont compatibles avec la législation suisse, selon l'article 10 de l'OEcoBiC, ils sont dispensés d'une partie de l'obligation de fournir les indications visées aux articles 3 à 7 de la même ordonnance. Par exemple selon l'article 10 alinéa 3 de l'OEcoBiC, lorsque les matières premières agricoles sont produites en respectant les Prescriptions Environnementales Requises (PER) fixées aux articles 5 à 16 de l'Ordonnance sur les paiements directs (OPD, RS 910.13), les requérants sont, en général, libérés de l'obligation de livrer des données relatives aux critères de protection de la biodiversité. Aussi, l'homologue européen aux PER, la Cross Compliance, remplit en partie ces exigences. L'OFEV analyse continuellement quelles sont les autres normes reconnues et compatibles, et communiquera la liste de celles-ci sur le site web de la DGD.

2.3 Aides aux requérants par amélioration de la communication

Les trois mesures suivantes ont pour objectif d'améliorer la communication avec les requérants dans le but de les aider administrativement à livrer les preuves. Les langues admises pour ces documents sont les trois langues officielles de la confédération. Ces documents, comme le formulaire 45.85 A2, sont aussi traduits en langue anglaise, mais ne sont disponibles qu'à titre informatif.

2.3.1 Simplification du formulaire de requête et information par le biais d'un guide détaillé en ligne

L'OFEV est en train d'améliorer le formulaire de requête (45.85 A2) par un regroupement optimal des questions. Il en résulte un questionnaire beaucoup plus court et plus clair dans sa structure ainsi qu'une meilleure compréhension du type de réponse à fournir. De plus, puisque les questions du formulaire sont techniques et que des explications aux requérants sont parfois nécessaires, l'OFEV crée un guide détaillé, accompagné par un formulaire rempli à titre d'exemple, décrivant et illustrant les exigences et le type d'information à livrer. Ceci permettra aux requérants de gagner du temps en s'assurant que leur requête est complète et correspond aux exigences fixées dans l'OEcoBiC. Ces documents seront consultables sur le site web de la DGD.

2.3.2 Information en ligne sur la définition de carburants obtenus à partir de déchets et résidus biogènes (Oimpmin, Art. 19b, al. 2)

Selon l'article 19b al. 2 de l'Oimpmin, les exigences minimales sont remplies par les carburants fabriqués conformément aux techniques les plus récentes et obtenus à partir de déchets ou de résidus. Afin d'éviter les abus, une définition claire de ce qu'est un déchet ou un résidu a été établie. La DGD et l'OFEV considèrent qu'un produit est un déchet ou un résidu, lorsqu'il n'est pas produit à dessein, que sa valeur économique vaut moins de 10% de la valeur du produit principal et, de préférence, qu'il ne soit pas utilisable comme aliment ou fourrage. Cette définition est à comprendre comme une base de travail. Elle permet que certaines substances, jugées non-problématique, peuvent être utilisées pour la production de biocarburants même si on pouvait aussi les utiliser dans le fourrage ou

l'alimentation. C'est la DGD avec l'appui de l'OFEV qui évalue au cas par cas, si les matières premières utilisées répondent à la définition. Des documents de travail pour la mise en œuvre ont été créés conjointement par l'OFEV et la DGD, ainsi que des listes contenant les produits considérés comme déchets ou résidus mises à jour régulièrement. La création d'explications et d'exemples est en cours afin de mieux informer en ligne les requérants sur la procédure d'évaluation.

2.3.3 Information par le biais de l'instrument en ligne « Sustainability Quick Check for Bio-fuels » (SQCB)

Parmi les outils disponibles pour les requérants, il faut mentionner le « Sustainability Quick Check for Biofuels ». Sous mandat du SECO, l'EMPA et l'ART ont développé et publié un outil en ligne d'aide à l'évaluation des critères d'émissions de gaz à effet de serre et d'atteinte globale sur l'environnement afin d'assister les producteurs des pays en voie de développement.

Le formulaire de l'outil SQCB est aussi complexe que le formulaire officiel de requête et il ne comporte actuellement pas toutes les exigences de non-mise en danger de la biodiversité. La vérification, que la culture s'effectue à l'extérieur de zones protégées, que les dispositions environnementales applicables dans la région de production sont respectées et que des bonnes pratiques sont mises en œuvre lors de la culture des matières premières, n'est pas intégrée à l'outil.

L'OFEV soutiendra le SECO à faire évoluer l'outil SQCB en intégrant les exigences manquantes de non-mise en danger de la biodiversité selon les bases légales, dans le but de permettre aux requérants d'obtenir un premier résultat informatif par le biais de cet outil en ligne.

3 Mesures de simplifications avec changements des bases légales

Selon l'OEcoBiC, les requérants doivent livrer des informations détaillées, accompagnées de justificatifs, sur la production agricole des matières premières, sur la fabrication du carburant et sur les transports de ces carburants. Il n'est pas nécessaire d'apporter des preuves pour toutes les réponses au formulaire 45.85 A2, mais de justifier avant tout la plausibilité des données géographiques et des flux de matières (rendements, engrais et pesticides, sous-produits, etc.). Il existe plusieurs possibilités de simplification de la procédure administrative, qui nécessitent une modification de l'OEcoBiC. Ces possibilités sont décrites ci-dessous.

Selon les décisions prises dans le cadre de l'initiative parlementaire de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national CEATE-N 09.499 « Agrocarburants. Prise en compte des effets indirects », dont la consultation publique a terminé le 10 mars 2011, une révision des lois et des ordonnances devra se faire. Une éventuelle modification de l'OEcoBiC doit être concertée avec les décisions prises concernant cette initiative afin de rester cohérent.

Les mesures suivantes concernant l'utilisation de valeurs par défaut et la réduction des données à livrer par les requérants nécessiteront un changement des bases légales.

3.1 Remplacement par des valeurs par défaut des données peu sensibles pour le résultat du bilan écologique global

Sur la base des écobilans de carburants effectués jusqu'à présent, il est clair que toutes les données récoltées par le biais du formulaire n'ont pas le même impact sur le résultat du bilan écologique. Les valeurs ayant peu d'effet sont, en général, celles liées au transport, aux heures d'utilisation des machines agricoles ou à l'énergie utilisée lors de la fabrication des carburants. Lorsque les requérants ne sont pas en mesure de livrer ces données, le DETEC peut utiliser dans ce cas des valeurs par défaut.

3.2 Remplacement par des valeurs par défaut des données sensibles pour le résultat du bilan écologique global

Les données sensibles influençant fortement le résultat du bilan concernent avant tout l'utilisation d'engrais, de pesticides, l'irrigation, les rendements des cultures à l'hectare, les rendements des processus de fabrication et les rendements économiques du produit principal et des sous-produits. Il est possible de substituer les réponses aux questions 5 à 13 du formulaire de requête par des valeurs par

défaut pour chaque type de carburant, comme par exemple le bioéthanol de canne à sucre ou le biodiesel de colza. Ces dernières ne tiendraient pas compte des efforts environnementaux effectués par les producteurs et des conditions particulières de la fabrication des carburants. Le DETEC analysera s'il est possible d'utiliser des valeurs par défaut pour la vérification du bilan global. Si cela est possible, elles serviront de base aux évaluations, puis si les requérants estiment que leurs pratiques et données en possessions sont meilleures, ils pourront livrer des compléments et correctifs accompagnés de leurs justificatifs.

La Directive 2009/28/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et par conséquent, l'ordonnance allemande Biokraft-Nachhaltigkeitsverordnung (BioKraft-NachV), se basent sur des valeurs par défaut.

Il faudra évaluer quelles sont les données à livrer dans tous les cas afin de garantir la traçabilité et la vérification des critères. Concernant la non-mise en danger de la biodiversité, chaque cas est particulier. Par exemple, pour des données comme la provenance des cultures, il n'y a pas lieu d'utiliser des valeurs par défaut.

Les bases de données utilisées pour l'établissement de bilans environnementaux ne contiennent pas de données par défaut pour tous les cas pouvant se présenter comme requêtes potentielles. Les mises à jour des données se feront de manière continue et régulière, selon l'évolution des techniques et l'apparition de nouvelles matières premières, et nécessiteront beaucoup de ressources en termes de finances et de temps. L'OFEV a déjà mandaté l'EMPA pour effectuer ce travail d'analyse pour les biocarburants actuels qui dureront jusqu'à fin 2011. Dès que les premières données par défaut seront disponibles, le travail de révision de l'OEcoBiC pourra démarrer.

3.3 Réduction des informations à livrer

3.3.1 Réduction des informations à livrer concernant la biodiversité

L'OEcoBiC (Art. 12) reconnaît une mise en danger de la biodiversité lorsque la culture s'effectue à l'intérieur de zones protégées ou après le 1^{er} Janvier 2004 sur des surfaces qui ont fait parties d'écosystèmes qu'il est particulièrement important de protéger, lorsque les dispositions environnementales applicables dans la région de production ne sont pas respectées et que des bonnes pratiques ne sont pas mises en œuvre lors de la culture des matières premières.

Le changement d'affectation des sols et la déforestation sont des causes très importantes de la mise en danger de la biodiversité. Des informations moins sensibles, afin de diminuer la quantité de données à livrer, comme les dispositions environnementales applicables dans la région (Article 4c OEcoBiC) et les bonnes pratiques (Article 4d OEcoBiC) pourraient être supprimées. L'exigence concernant l'utilisation des sols depuis 2004, ou dès 2014 sur les 10 dernières années, pourrait être ramenée à une période plus courte. (Article 4b OEcoBiC). Cette mesure étant en partie comprise dans la proposition de révision de la loi sur l'imposition des huiles minérales par la CEATE-N, il est nécessaire d'attendre les décisions prises durant l'initiative parlementaire. Pour rappel, le projet de loi issu de la commission est actuellement en consultation publique jusqu'au 10 mars 2011

3.3.2 Réduction des informations à livrer concernant l'analyse du cycle de vie

Concernant les informations relatives à l'écobilan, c'est-à-dire la livraison de données concernant les phases de productions, l'OFEV est en train d'analyser si certaines questions du formulaire de requête peuvent être supprimées sans réduire la qualité de la vérification. Certaines réductions nécessiteront un changement de l'OEcoBiC alors que d'autres peuvent être supprimées sans changements.

4 Mise en œuvre des mesures

Les mesures de simplification sans changements d'ordonnance sont en cours de réalisation et seront mises en œuvre au cours de l'année 2011. Les autres mesures nécessitant des changements des bases légales sont partiellement à mettre en œuvre en fonction des décisions prises durant l'initiative

parlementaire 09.499 « Agrocarburants. Prise en compte des effets indirects » et des résultats des travaux d'analyses en cours.

4.1 Mesure déjà mise en œuvre

La mesure suivante est mise en œuvre :

- La mesure 2.1 « Livraison des données sensibles directement à la Direction générale des douanes ».

4.2 Mesures pouvant être mises en œuvre sans changements des bases légales

Les travaux de mise en œuvre ont commencé pour les mesures suivantes et se termineront au cours de l'année 2011 :

- La mesure 2.2 « Informations sur la procédure simplifiée par des normes reconnues ».
- La mesure 2.3.1 « Simplification du formulaire de requête et information par le biais d'un guide détaillé en ligne ».
- La mesure 2.3.2 Information en ligne sur la définition de carburants obtenus à partir de « Déchets et résidus biogènes ».
- La mesure 2.3.3 Information par le biais de l'instrument en ligne « Sustainability Quick Check for Biofuels » (SQCB).

4.3 Mesures nécessitant un changement des bases légales

Les mesures suivantes nécessitent un travail d'analyse et des changements des bases légales avant leur mise en œuvre :

- La mesure 3.1 « Remplacement par des valeurs par défaut des données peu sensibles pour le résultat du bilan écologique global ».
- La mesure 3.2 « Remplacement par des valeurs par défaut des données sensibles pour le résultat du bilan écologique global ».

Les travaux d'analyse pour les valeurs par défaut ont commencé et les résultats sont attendus pour la fin 2011. En se basant sur ceux-ci, le DETEC décidera d'une éventuelle modification de l'OEcoBiC indépendamment des travaux effectués lors de l'initiative parlementaire 09.499.

- La mesure 3.3.1 « Réduction des informations à livrer concernant la biodiversité ».
Cette dernière nécessite l'attente des décisions du parlement concernant l'initiative parlementaire 09.499.
- La mesure 3.3.2 « Réduction des informations à livrer concernant l'analyse du cycle de vie ».