



Berne, 16. September 2022

Modification de l'ordonnance sur le CO₂ concernant les installations bicom bustibles

Rapport explicatif



Table des matières

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Contexte | 3 |
| 2 | Présentation du projet..... | 4 |
| 3 | Comparaison avec le droit étranger, notamment européen | 5 |
| 4 | Commentaire des dispositions..... | 5 |
| 5 | Conséquences | 6 |
| 5.1 | Conséquences pour la Confédération et les cantons | 6 |
| 5.2 | Conséquences pour l'économie, l'environnement et la société | 7 |

Rapport explicatif

1 Contexte

Plus de la moitié du gaz¹ consommé en Suisse est importé d'Allemagne. Les livraisons de gaz russe au compte-gouttes pourraient fortement perturber l'approvisionnement en gaz de l'Allemagne et, partant, de la Suisse si les économies d'énergie ou les importations depuis d'autres pays ne suffisent pas à pallier la demande cet hiver. Les États membres de l'Union européenne (UE) se sont mis d'accord sur une économie de gaz volontaire du 1^{er} août 2022 au 31 mars 2023 équivalente à 15 % de leur consommation moyenne des cinq dernières années².

La Suisse serait touchée par une pénurie de gaz touchant l'Europe et en particulier l'Allemagne. C'est pourquoi elle veut participer à cette solidarité et empêcher que les réservoirs européens de gaz soient entièrement vidés avant le début de l'année 2023. Elle souhaite aussi économiser, par des mesures volontaires, 15 % de gaz cet hiver (de début octobre 2022 à fin mars 2023) par rapport à sa consommation moyenne des cinq dernières années.

Ces dernières années, la part du gaz dans la consommation d'énergie en Suisse s'élevait à 15 % environ. À l'heure actuelle, la Suisse ne produit presque pas de courant à partir de gaz. Les économies visées doivent être réalisées par les ménages (env. 40 % de la consommation totale de gaz, surtout pour le chauffage), l'industrie (env. 33 %, surtout pour la chaleur industrielle) et les services (env. 20 %, surtout pour le chauffage). La part du gaz consommé dans les installations dites bicomcombustibles est estimée à 20 %. Il s'agit d'installations de combustion qui sont exploitées au gaz, mais qui peuvent être commutées de façon à fonctionner au moyen d'autres combustibles, comme l'huile de chauffage. Elles sont utilisées par de gros consommateurs, notamment l'industrie, ainsi que par les fournisseurs de chaleur. Si la consommation de gaz s'étend sur toute l'année dans l'industrie, elle est concentrée sur la saison hivernale en ce qui concerne les chauffages. C'est à cette saison qu'environ trois quarts de la quantité de gaz sont consommés. Aussi, dans le chauffage de bâtiments, le plus grand potentiel d'économies se situe dans la période allant d'octobre 2022 à fin mars 2023. Les ménages, l'industrie, les services et l'administration doivent largement contribuer à ces économies par des mesures volontaires, déclenchées par la campagne d'économies d'énergie de la Confédération ou les prix élevés du gaz par exemple.

D'autres économies peuvent être réalisées grâce à une commutation volontaire des installations bicomcombustibles. La Confédération émettra éventuellement une recommandation en ce sens. Il est aussi envisageable, pour remédier à une grave pénurie de gaz, d'ordonner la commutation en s'appuyant sur la loi sur l'approvisionnement du pays³. Un projet d'ordonnance correspondant a été mis en consultation le 31 août 2022. Des installations bicomcombustibles sont utilisées dans les secteurs industriel et artisanal aussi bien pour chauffer des bâtiments que pour fournir de l'énergie

¹ Le mot « gaz » désigne le gaz naturel dans le présent rapport.

² Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz

³ RS 531

de production. Si elles sont généralement alimentées au gaz, elles peuvent également fonctionner à l'huile de chauffage. Une telle commutation permet d'économiser rapidement des quantités considérables de gaz.

Toutefois, passer du gaz à l'huile de chauffage, par exemple, engendre une hausse des émissions de CO₂ générées par l'installation concernée. Aussi, certains exploitants d'installations qui ont pris des engagements de réduction ne peuvent plus respecter leurs objectifs d'émission ou leurs objectifs fondés sur des mesures et s'exposent à des sanctions⁴. La présente révision partielle de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur le CO₂ vise à éviter les pénalités qu'un changement d'agent énergétique recommandé ou ordonné par les autorités pourrait causer chez les exploitants d'installations ayant pris des engagements de réduction. De plus, l'adaptation des engagements de réduction à la suite de la non-réalisation des objectifs définis doit tenir compte des incertitudes entourant la situation d'approvisionnement.

2 Présentation du projet

Vu la situation d'approvisionnement incertaine, de nombreux exploitants d'installations ayant pris des engagements de réduction présenteront des émissions inférieures à la trajectoire de réduction définie pour les années 2022 et 2023. Toutefois, adapter l'engagement de réduction conformément à l'art. 73 de l'ordonnance sur le CO₂ en cas de baisse des émissions de CO₂ entraînerait une charge administrative élevée. De plus, la situation des exploitants d'installations pourrait aussi changer rapidement, de sorte que l'objectif abaissé serait déjà dépassé en 2024. Ainsi, la mesure d'allègement introduite à ce sujet durant la pandémie de coronavirus doit être maintenue jusqu'en 2024. L'objectif d'émission ou l'objectif fondé sur des mesures n'est adapté ou considéré comme respecté au *pro rata temporis* qu'en cas de raccordement au réseau de chauffage à distance ou de fermeture d'une installation. Les exploitants d'installations dont les émissions ont été supérieures à la trajectoire de réduction ne sont pas concernés par cette disposition.

Les exploitants d'installations qui ont pris des engagements de réduction et qui ont émis entre 2022 et 2024 (fin de la période d'engagement) davantage de CO₂ à la suite d'un changement d'agent énergétique recommandé par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) ou ordonné par le Conseil fédéral, passant par exemple du gaz à l'huile de chauffage, peuvent déposer auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) une demande afin que ces émissions supplémentaires ne soient pas prises en compte dans l'évaluation du respect de l'objectif d'émission ou de l'objectif fondé sur des mesures, et ce pour la durée de la mesure recommandée ou ordonnée. Ainsi, les exploitants concernés ne sont pas sanctionnés pour ne pas avoir rempli leur engagement de réduction. Les exploitants doivent déposer leur demande de leur propre chef, car l'OFEV ignore quelles installations disposent de brûleurs bicom bustibles. Les éventuels intérêts de confidentialité sont pris en compte lors du traitement des demandes.

⁴ RS 641.711

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le présent projet de révision est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse, notamment l'Accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre⁵ et l'Accord de Paris (accord sur le climat)⁶.

4 Commentaire des dispositions

Art. 146s Adaptation de l'objectif d'émission et de l'objectif fondé sur des mesures pour les années 2022 à 2024

L'art. 146s met fin à la mesure d'allègement introduite durant la pandémie de coronavirus pour les exploitations d'installations dont les émissions sont inférieures à la trajectoire de réduction en vertu de l'art. 146j, al. 2. En raison des incertitudes pesant sur la situation d'approvisionnement, cette mesure doit toutefois être maintenue jusqu'en 2024 dans une nouvelle disposition transitoire (art. 146u). L'art. 146s est donc abrogé.

Art. 146u Adaptation de l'objectif d'émission et de l'objectif fondé sur des mesures pour les années 2022 à 2024

La guerre en Ukraine rend la situation d'approvisionnement incertaine. En conséquence, les émissions de nombreux exploitants d'installations pourraient être inférieures à la trajectoire de réduction définie pour les années 2022 et 2023. Toutefois, adapter l'engagement de réduction conformément à l'art. 73 de l'ordonnance sur le CO₂ en cas de baisse des émissions de CO₂ entraînerait une charge administrative élevée. De plus, la situation des exploitants d'installations pourrait aussi changer rapidement, de sorte que l'objectif abaissé serait déjà dépassé en 2024. Cette disposition transitoire permet dès lors de suspendre jusqu'à la fin de la période d'engagement en 2024 la disposition selon laquelle l'objectif d'émission est adapté si les émissions ont été inférieures à la trajectoire de réduction d'au moins 10 % par an pendant trois années consécutives ou d'au moins 30 % au cours d'une année. L'objectif d'émission ou l'objectif fondé sur des mesures n'est adapté ou considéré comme respecté au *pro rata temporis* qu'en cas de raccordement au réseau de chauffage à distance ou de fermeture d'une installation. Les exploitants d'installations dont les émissions ont été supérieures à la trajectoire de réduction ne sont pas concernés par cette disposition.

Art. 146v Non-prise en compte des émissions de CO₂ en cas de changement d'agent énergétique

Les exploitants d'installations qui ont pris des engagements de réduction et qui ont émis entre 2022 et 2024 (fin de la période d'engagement) davantage de CO₂ à la suite d'un changement d'agent énergétique recommandé par le DEFR et par le DETEC ou ordonné par le Conseil fédéral, passant par exemple du gaz à l'huile de chauffage, peuvent déposer auprès de l'OFEV une demande afin que ces émissions

⁵ RS 0.814.011.268

⁶ RS 0.814.012

supplémentaires ne soient pas prises en compte dans l'évaluation du respect de l'objectif d'émission, et ce pour la durée de la mesure recommandée ou ordonnée. S'agissant des exploitants d'installations avec un objectif fondé sur des mesures, cette disposition est pertinente lorsqu'un changement d'agent énergétique, par exemple le passage de l'huile de chauffage au gaz, contribue au respect de l'objectif. Ainsi, les exploitants concernés ne sont pas sanctionnés pour ne pas avoir rempli leur engagement de réduction (al. 1).

Les exploitants doivent déposer leur demande de leur propre chef, car l'OFEV ignore quelles installations disposent de brûleurs bicom bustibles. L'OFEV met à disposition un formulaire de demande qui doit être remis chaque année au plus tard le 31 mai de l'année suivante (al. 2). Dans sa demande, l'exploitant d'installations doit indiquer le type et la quantité du nouvel agent énergétique utilisé (let. a), le type et la quantité de l'agent énergétique remplacé (let. b) ainsi que la quantité d'émissions de CO₂ supplémentaires générées dans le cadre de ce changement (let. c). La non-prise en compte des émissions supplémentaires ne vaut que pendant la durée du changement d'agent énergétique recommandé ou ordonné par les autorités, que doit également communiquer l'exploitant d'installations (let. d). L'OFEV ne tient pas compte des émissions supplémentaires indiquées dans la demande lorsqu'il évalue le respect ou non de l'objectif d'émission ou de l'objectif fondé sur des mesures. Ainsi, les exploitants concernés ne sont pas sanctionnés. Afin que les données parues sur la réalisation des engagements de réduction soient compréhensibles pour des tiers, l'OFEV publie la quantité d'émissions supplémentaires générées dans le cadre du changement d'agent énergétique (al. 3).

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération et les cantons

Les modifications apportées à la disposition relative à l'adaptation de l'objectif d'émission ou de l'objectif fondé sur des mesures lorsque les émissions sont inférieures à la trajectoire de réduction n'entraînent aucune charge supplémentaire pour l'administration. Une demande est nécessaire afin qu'il ne soit pas tenu compte des émissions supplémentaires dues au changement d'agent énergétique recommandé ou ordonné par les autorités. Il en résulte pour l'administration un léger surcroît de travail, qui peut être couvert par les ressources existantes.

La non-prise en compte des émissions supplémentaires causées par la combustion d'huile de chauffage dans le contexte de l'engagement de réduction n'a en général que peu d'impact sur les conventions d'objectifs volontaires, les conventions d'objectifs pour la mise en œuvre du Modèle cantonal pour les gros consommateurs ou les conventions d'objectifs en vue du remboursement du supplément réseau. Le passage à l'huile de chauffage peut modifier légèrement l'effet des mesures d'amélioration énergétique (p. ex. rendement différent des brûleurs). Le projet n'a donc en général pas d'effets notables sur les cantons.

5.2 Conséquences pour l'économie, l'environnement et la société

Les nouvelles dispositions permettent d'atténuer les conséquences économiques qu'un changement d'agent énergétique recommandé ou ordonné par les autorités occasionnerait pour les exploitants d'installations ayant pris un engagement de réduction. Elle prévient en effet l'application de sanctions en cas de non-respect des objectifs d'émission ou des objectifs fondés sur des mesures. La Confédération n'a pas de vue d'ensemble des installations bicom bustibles : il n'est donc pas possible d'évaluer le nombre d'installations concernées. Il est toutefois prévu de répertorier chaque installation dans le cadre des travaux menés par l'organisation d'intervention en cas de crise pour l'approvisionnement en gaz, qui est actuellement mise en place. Il sera alors possible de déterminer le nombre d'installations ayant commuté et leur consommation à un moment donné. Les exploitants d'installations ayant pris des engagements de réduction qui souhaitent faire valoir la nouvelle disposition sur la non-prise en compte des émissions supplémentaires doivent, en plus du rapport de suivi ordinaire, faire mention dans la demande correspondante des émissions générées en sus. Ils devront donc s'attendre à une charge de travail accrue mais raisonnable.

Le passage du gaz à l'huile de chauffage, recommandé ou ordonné par les autorités, entraîne une augmentation des émissions produites par ces installations. Du fait des incertitudes liées au nombre d'exploitants de ce type d'installations ayant pris des engagements de réduction, il n'est pas possible de quantifier les émissions supplémentaires. Celles-ci devraient être plus élevées dans le cas d'une mesure ordonnée que dans celui d'une mesure recommandée. Ces émissions sont générées au détriment de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 1,5 % par an d'ici à 2024 par rapport à 1990, soit une diminution annuelle de 0,8 million de tonnes d'équivalent-CO₂.

Contrairement aux exploitants d'installations ayant pris un engagement de réduction, les exploitants d'installations qui participent au système d'échange de quotas d'émission (SEQE) peuvent acheter des droits d'émission sur les marchés suisse et européen et les utiliser sans restriction pour couvrir d'éventuelles émissions supplémentaires. Ils n'encourent donc aucun risque de sanction en la matière. Il faut s'attendre à ce que les surcoûts liés à l'achat de droits d'émission supplémentaires à la suite du passage, ordonné par les autorités, du gaz à l'huile de chauffage ne soient pas déterminants par rapport à l'ensemble des augmentations attendues du côté des coûts de l'énergie. De plus, les SEQE suisse et européen sont couplés depuis 2020. En raison du principe d'équivalence, les mesures définies pour les exploitants d'installations participant au SEQE suisse ne peuvent être mises en œuvre que si l'UE fait de même dans le SEQE européen. Une telle mesure n'est pas prévue à l'heure actuelle.