

Consultation concernant la politique climatique de la Suisse post 2020

Monsieur le directeur,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel a pris connaissance du sujet de la présente consultation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et vous remercie de lui donner la possibilité de donner son avis.

Cette consultation concerne trois dossiers relatifs à la politique climatique de la Suisse post 2020. Il s'agit de l'approbation de l'accord de Paris, du couplage du système d'échange de quotas d'émission suisse avec celui de l'Union européenne (UE) et de la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période post 2020. Dans ses grandes lignes, la prise de position du canton de Neuchâtel rejoint celle prise par le comité de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK).

Accord de Paris sur le climat

En décembre 2015 lors de la COP21 à Paris, la communauté internationale a approuvé l'accord de Paris sur le climat qui vise à ramener la hausse des températures mondiales nettement en-dessous de la limite des 2 degrés et oblige tous les États à prendre des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La limitation du réchauffement climatique global implique de réduire les émissions des gaz à effet de serre de 50% d'ici à 2030 par rapport à 1990. En se basant en grande partie sur les connaissances scientifiques, les accords internationaux ainsi que la politique de l'UE, le Conseil fédéral a préalablement annoncé, dans le cadre des négociations relatives à la COP21 que, d'ici 2030, la Suisse souhaite réduire de 50% ses émissions de CO₂ par rapport à 1990, avec une part minimum de 30% pour les émissions générées en Suisse et au maximum de 20% de la réduction effectuée à l'étranger.

À la lecture du présent projet, on constate que d'ici 2030, le domaine du bâtiment doit contribuer de manière significative à la réduction des émissions à l'intérieur du pays. Étant donné les efforts significatifs réalisés jusqu'à présent dans les domaines de l'industrie et du bâtiment, on peut supposer que les potentiels de réduction peu coûteux ont déjà été exploités et que les efforts supplémentaires vont donc être plus exigeants en termes de conception et de coûts. L'attitude pragmatique envers le trafic et l'agriculture, ainsi que les limites du potentiel de réduction encore exploitable pour peu de coûts dans les secteurs de l'industrie et du bâtiment font planer le doute sur les objectifs communiqués au préalable par le Conseil fédéral. L'objectif est très ambitieux et accentue la charge pesant sur les entrepreneurs et les propriétaires immobiliers.

Au plan cantonal, la conception directrice de l'énergie devrait être très prochainement adoptée par le Grand Conseil. En tenant compte d'horizons et références temporels ainsi que de méthodologies de comptage différents, nous concluons que l'objectif cantonal de réduction globale est proche de 40%, valeur également soutenue par l'EnDK.

Nous sommes donc d'avis que la Suisse, en ratifiant l'accord de Paris, devrait s'engager à une réduction d'au moins 40% (contre au moins 50%) des émissions par rapport à 1990. La Suisse poursuivrait ainsi le même objectif que l'UE.

Le Conseil d'État soutient la ratification de l'accord international de Paris sur le climat mais demande au Conseil fédéral de fixer son objectif de réduction globale des émissions de gaz à effets de serre à 40% (au lieu de 50%) d'ici 2030 par rapport à 1990.

Objectif de réduction des émissions de gaz à effets de serre (art. 3)

La loi sur le CO₂ en vigueur demande au Conseil fédéral de soumettre en temps voulu des propositions d'objectifs visant une réduction supplémentaire des émissions pour la période postérieure à 2020. La révision totale de la loi a pour but de fixer les objectifs pour 2030 et les mesures correspondantes découlant de l'accord de Paris. Le Conseil fédéral veut ancrer désormais dans la loi sur le CO₂ (art. 3) un objectif de réduction de 50% d'ici 2030 par rapport à 1990. Pour les raisons citées précédemment, nous sommes d'avis qu'un objectif de réduction de 40% est déjà assez ambitieux. Vu le défi, il sera nécessaire de mettre en œuvre également des mesures compensatoires à l'étranger. Cette contribution peut être calculée de manière plus généreuse que celle proposée. De toute façon, les opportunités vont globalement se restreindre étant donné que tous les États vont instaurer des obligations de réduction. De plus, nous sommes opposés à fixer des objectifs moyens pour les années 2021 à 2030, qui ne font qu'apporter de la confusion.

Art. 3 Objectifs de réduction

1 D'ici à 2030, la quantité totale des émissions de gaz à effet de serre doit être réduite d'au moins 50% **40%** par rapport à 1990. ~~La quantité totale des émissions de gaz à effet de serre doit être réduite d'au moins 35% en moyenne par rapport à 1990 entre 2021 et 2030.~~

2 D'ici à 2030, tout au plus ~~40%~~ **50%** de la réduction des émissions de gaz à effet de serre peut être réalisée par des mesures prises à l'étranger. ~~La réduction des émissions de gaz à effet de serre réalisée par des mesures prises à l'étranger ne peut pas dépasser 28% en moyenne par rapport à 1990 entre 2021 et 2030.~~

Mesures de réductions des émissions s'appliquant aux bâtiments (art. 8)

Le Conseil fédéral ancre désormais dans la loi sur le CO₂ (art. 8) un objectif de réduction de 51% d'ici 2030 par rapport à 1990 pour le domaine du bâtiment. En considérant qu'au niveau suisse, le domaine du bâtiment et des industries a déjà contribué de manière significative à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ces dernières années, le nouvel objectif fédéral fixé semble élevé.

Nous estimons qu'il est indispensable de diminuer l'objectif fixé pour le secteur du bâtiment, le réduisant à 41% (au lieu de 51%) d'ici 2030 par rapport à 1990.

Si cet objectif n'est pas atteint selon la moyenne des années 2026 et 2027, le Conseil fédéral envisage de décréter une interdiction des chauffages fonctionnant à partir d'énergies fossiles dans les nouvelles constructions et dans le cas du remplacement total du système de chauffage dans les bâtiments existant. La mise en œuvre de l'objectif de réduction et de l'interdiction revient aux cantons. Nous refusons cette proposition d'interdiction. Une telle interdiction pourra être justifiée seulement lorsque d'autres possibilités auront été exploitées et que l'objectif à long terme n'est tout de même pas atteint. D'entente avec les autres cantons sous l'égide de l'EnDK, le canton de Neuchâtel ne prévoira des interdictions, pour autant que cela s'avère nécessaire, qu'à partir de 2035 dans le cadre de la poursuite du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC). De plus, cette interdiction porte atteinte à la compétence des cantons dans le secteur du bâtiment prévue par l'article 89 de la Constitution fédérale.

Nous refusons la proposition d'interdiction des chauffages fonctionnant à partir d'énergies fossiles si l'objectif dans le domaine du bâtiment n'est pas atteint selon la moyenne des années 2026 et 2027.

Incitations supplémentaires

Dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050, le Parlement a décidé que les frais de démolition des bâtiments existants pourraient être déduits sur un total de trois périodes fiscales dans le cadre d'une nouvelle construction de remplacement. En outre, l'encouragement de mesures s'appliquant aux bâtiments et visant à renforcer l'efficacité énergétique et à réduire les émissions de CO₂ se poursuit jusqu'en 2025. En complément, nous proposons que la révision de la loi sur le CO₂ s'accompagne de la fin des déductions fiscales pour le remplacement de systèmes de chauffages par de nouveaux systèmes de chauffage fonctionnant à partir d'énergies fossiles au titre d'entretien ordinaire du bâtiment. Nous partons du principe qu'associée à une taxe élevée sur les émissions de CO₂ générées par les combustibles, cette mesure devrait permettre de créer suffisamment d'incitations pour encourager le remplacement des chauffages existants fonctionnant à partir d'énergies fossiles par des énergies renouvelables. Cette mesure nous paraît proportionnée. Les systèmes de chauffage qui devraient être remplacés pour répondre aux exigences de la politique climatique ne devraient plus pouvoir bénéficier d'avantages fiscaux étant donné que des systèmes de chauffage alternatifs et conformes aux souhaits de la politique climatique sont disponibles. Nous estimons que ce système d'incitations en trois parties devraient permettre, d'ici 2030, de réduire les émissions dans le domaine du bâtiment de 41% par rapport à 1990. Comme nous comptons sur une réduction dégressive des émissions sur le long terme, une réduction jusqu'à un niveau inférieur à 20% dans le domaine du bâtiment d'ici 2050 nous paraît toujours probable. De plus, les cantons continueront d'encourager ce processus en poursuivant le développement du MoPEC.

Art. 8 Principe

1 Les cantons veillent à ce que les émissions de CO₂ générées par les bâtiments chauffés à l'aide de combustibles soient réduites de ~~54%~~ 41% en moyenne par rapport à 1990 entre 2026 et 2027. Ils édictent à cet effet des normes applicables aux nouveaux bâtiments et aux bâtiments existants en prenant en considération l'état de la technique.

2 Les cantons font régulièrement rapport à la Confédération sur les mesures qu'ils ont prises.

Art. 9 ~~Conséquences en cas d'objectif non atteint~~

~~1 Si le Conseil fédéral constate que l'objectif moyen visé à l'art. 8, al. 1 n'a pas été atteint, l'installation de chauffage à combustibles fossiles sera interdite :~~

~~a. Dans les nouveaux bâtiments ;~~

~~b. Dans les bâtiments existants lorsque l'installation de chauffage doit faire l'objet d'un remplacement complet.~~

~~2 L'interdiction prévue à l'al. 1 ne s'applique pas aux bâtiments existants qu'il est indiqué de chauffer au moyen d'une installation à combustibles fossiles, notamment pour des raisons techniques ou économiques ou pour protéger des intérêts publics prépondérants.~~

~~3 Si la situation l'exige, le Conseil fédéral peut également prévoir que l'interdiction prévue à l'al. 1 ne s'applique pas à certains nouveaux bâtiments.~~

~~4 L'exécution de cette interdiction incombe aux cantons.~~

Compensations s'appliquant aux carburants (art 25 et ss)

La mise en utilisation de carburants fossiles au sens de la Loi sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin) est liée à une obligation de compensation. Les dispositions en vigueur permettent de faire valoir comme compensation à l'utilisation de carburants également des mesures relatives au domaine du bâtiment. Cette possibilité a été volontairement créé pour assurer le plus de chances possibles d'atteindre l'objectif de réduction dans le domaine des carburants. Ces mesures ne peuvent par conséquent pas être comptabilisées comme

contribuant à atteindre les objectifs dans le domaine du bâtiment. Cela souligne le côté pragmatique avec lequel est abordée la politique de réduction des émissions dans le secteur des carburants. Cependant, dans la mesure où un objectif spécifique au secteur du bâtiment est défini sur le plan légal et que les cantons sont responsables de prendre les mesures nécessaires pour l'atteindre, il faut s'assurer que toutes les mesures de réduction relatives au domaine du bâtiment soient imputables au bilan de ce domaine.

Nous demandons que les mesures de réduction des émissions de CO₂ dans les bâtiments ne soient pas considérées comme des mesures de compensation au sens de l'article 25 alinéa 3.

Art. 25 Principe (nouvel alinéa 3bis)

3bis Les mesures de réduction des émissions de CO₂ dans les bâtiments ne sont pas considérées comme des mesures de compensation au sens de l'alinéa 3.

Concernant la compensation applicable aux carburants, le Conseil fédéral veut fixer la part des émissions de CO₂ à compenser en fonction du degré d'atteinte des objectifs fixés à l'article 3 avec un taux pouvant aller jusqu'à 80%. Il doit déterminer la part des mesures de compensation à réaliser en Suisse, qui doit être au moins de 10%.

En matière de biocarburants, la Suisse profite de manière pionnière d'importation de bio-éthanol de seconde génération, utilisé pour le mélanger dans l'essence et, depuis peu, du FAME (bio-diesel) de seconde génération pour le mélanger au diesel. Actuellement, les biocarburants profitent d'une exemption de la taxe sur le CO₂ jusqu'à fin 2020. L'ordonnance sur la protection de l'air (OPair) a aussi été adaptée avec des exceptions permettant un ajustement à la hausse de la tension de vapeur maximale des essences afin de tenir compte de la présence de bio-éthanol, composant très volatile qui présente une tension de vapeur très élevée. Avec la réglementation prévue, nous craignons qu'il n'y aura pas assez de projets en Suisse pour satisfaire l'augmentation drastique de compensation des émissions de CO₂ (jusqu'à 80%). L'impact sur le prix de l'essence et du diesel pourrait être tel que l'import de ces biocarburants pourrait s'arrêter pour le consommateur final.

Nous demandons que la part des émissions de CO₂ à compenser soit fixée au maximum à 20% (au lieu de 80%). La part des compensations devant être réalisée en Suisse doit être fixée à 10% (au lieu d'un minimum de 10%).

De plus, nous demandons une adaptation de la Limpmin afin de prolonger l'exemption de la taxe pour les bio-carburants jusqu'en 2030. Nous demandons aussi d'adapter l'OPair afin de prolonger l'exception permettant un ajustement à la hausse de la tension de vapeur maximale des essences avec bio-éthanol jusqu'en 2030.

Art. 25 Principe

3 Après consultation de la branche, le Conseil fédéral fixe la part des émissions de CO₂ à compenser, en fonction du degré d'atteinte des objectifs fixés à l'art. 3 ; ce taux ne peut être supérieur à ~~80%~~ **20%**. Il détermine la part des mesures de compensation devant être réalisées en Suisse ; cette part ~~ne peut être inférieure~~ **est fixée** à 10%.

Modification de textes législatifs existants

Adaptation de la Limpmi avec l'objectif de prolonger l'exemption de la taxe jusqu'en 2030 et adaptation de l'OPAir afin de prolonger l'exception permettant un ajustement à la hausse de la tension de vapeur maximale des essences avec bio-éthanol jusqu'en 2030.

Taxe sur le CO₂ (art. 29 et ss)

Nous sommes favorable au maintien de la taxe sur le CO₂ perçue sur les combustibles fossiles selon le mécanisme éprouvé. Nous approuvons toutefois le principe d'une limitation dans le temps des affectations partielles pour le Programme Bâtiments. En effet, avec l'établissement de nouvelles technologies et la reprise de dispositions adéquates dans les bases légales selon un prochain Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC), cette mesure pourrait devenir caduque. Par contre, nous sommes d'avis que ce programme, qui a fait ses preuves à ce jour, doit perdurer au moins jusqu'en 2040, tout au moins aussi longtemps qu'une partie importante du parc immobilier n'a pas été assainie énergétiquement ou que les objectifs ambitieux attribués au secteur du bâtiment ne sont pas atteints.

Nous approuvons le maintien de la taxe sur le CO₂ perçue sur les combustibles fossiles et le principe d'une limitation dans le temps d'une affectation partielle de la taxe sur le CO₂ pour le Programme Bâtiments. Par contre, nous demandons que ce programme perdure au moins jusqu'en 2040.

Obligation de réduction des émissions pour les entreprises avec remboursement de la taxe sur le CO₂ (art. 31 et ss)

Dans un premier temps, avec le modèle pour les gros consommateurs d'énergie selon le MoPEC et sous l'impulsion en particulier de Zurich et de Neuchâtel, plusieurs cantons et l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC) ont développé avec succès la mise en place d'une convention d'objectifs comme base pour l'efficacité énergétique et le remboursement de la taxe sur le CO₂. Ces dernières années, le système a évolué vers une plus grande complexité qui n'apporte rien en termes d'économies d'énergie et de CO₂. Le fait que dans le document en consultation, l'accès au mécanisme de remboursement soit limité et que l'accord avec le remboursement du supplément de réseau dans le cas de l'électricité soit peu coordonné est perçu comme problématique et la solution proposée ne convainc pas. Nous proposons la liberté de choix entre redistribution et remboursement. Les entreprises qui concluent une convention d'objectifs reçoivent le remboursement de la taxe sur le CO₂ versée. S'ils n'atteignent pas les objectifs, ils sont sanctionnés. S'ils ne choisissent pas l'instrument de la convention d'objectifs, ils participent à la redistribution de la taxe sur le CO₂ selon la masse salariale soumise à l'AVS. Le choix du système dépend de la probable rentabilité du résultat en termes de coûts de l'une ou l'autre variante et de l'évaluation du risque de sanction en cas de non-respect des objectifs de réduction convenus.

Le choix de la convention d'objectifs doit incomber à l'entreprise et être avant tout en fonction de sa motivation et de considérations liées à la gestion d'entreprise. Le canton de Neuchâtel vient récemment de réviser son règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'énergie afin de définir des nouvelles modalités concernant un 2^{ème} round de 10 ans visant les gros consommateurs d'énergie. Ceux-ci devront choisir à partir de 2018, soit de faire une analyse de leur consommation d'énergie, soit de convenir d'une convention d'objectifs avec

la Confédération. Le canton a donc abandonné la variante de la convention d'objectifs cantonale.

Nous soutenons l'instrument des conventions d'objectifs. Pour le remboursement de la taxe sur le CO₂ aux entreprises, nous proposons la liberté de choix entre redistribution et remboursement.

Sécurité de l'approvisionnement en électricité

La Stratégie énergétique 2050 conduit à un abandon de l'énergie nucléaire. Or, le développement des énergies renouvelables se heurte à diverses barrières. Pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité, il est possible que la construction de centrales à gaz soit nécessaire. Sur la base du contexte de régulation actuel, les centrales combinées à gaz ne sont pour l'instant pas réalisables en Suisse pour des raisons économiques. Nous sommes pour l'intégration de centrales à gaz dans le système d'échange de quotas d'émission (SEQE). Celle-ci doit toutefois être sécurisée sur le plan légal, ce qui permettra de créer un principe d'égalité de traitement entre les centrales à gaz de Suisse et celles de l'UE. L'intégration de la Suisse dans le SEQE européen reste ouverte et est déterminée par les dépendances au niveau de la politique européenne. Nous proposons donc de créer une réglementation de transition renonçant à la discrimination des centrales à gaz suisses. Ces dernières devront atteindre une compensation totale par le biais de certificats de réduction des émissions. Il faut renoncer à une compensation sur le territoire national.

Art. 17 Participation obligatoire : exploitants d'installations

3 Le Conseil fédéral définit les catégories d'installations. **Les centrales thermiques à combustibles fossiles doivent être soumis au SEQE.**

Art. 56bis (nouveau)

1 Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral avec l'UE relatif à la combinaison des systèmes d'échange de quotas d'émission, la construction et l'exploitation de centrales thermiques à combustibles fossiles sont autorisées seulement si l'exploitant compense complètement les émissions de CO₂ générées.

2 Les émissions de CO₂ doivent être entièrement compensées par des certificats de réduction des émissions.

3 Sont considérées comme centrales thermiques à combustibles fossiles les installations qui produisent soit de l'électricité, soit de la chaleur à partir d'agents énergétiques fossiles.

Remarques sur le rapport explicatif

Concernant le rapport explicatif relatif au projet mis en consultation, il est mentionné dans le paragraphe sur les conséquences pour la Confédération et les cantons que les recettes liées à la circulation routière pourraient diminuer pour les cantons (page 71) :

« ... l'augmentation du volume total de droits d'émission fait également croître les recettes des ventes aux enchères, qui sont versées au budget général de la Confédération. Il faut toutefois s'attendre à ce que ce même budget reçoive moins de recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales parce que les prescriptions d'émission applicables aux nouveaux tracteurs à sellette légers, voitures de livraison et voitures de tourisme devraient réduire les ventes de carburants fossiles, tout comme le remplacement de ceux-ci par des biocarburants. Cela concerne également le FORTA, qu'il est prévu de mettre en place, ainsi que le financement spécial pour la circulation routière. Dans ce dernier cas, les cantons seront aussi affectés en cas de recul des recettes. »

Cette conséquence pose un double problème, soit au niveau financier, puisqu'une part des recettes cantonales va diminuer – dans quelle mesure, rien ne permet de le dire – et au plan politique au moment de la finalisation de FORTA. En effet, en ce qui concerne les conséquences pour les ménages, le rapport dit (page 70) :

« Dans ce contexte, il faut tenir compte du fait que les taux de compensation plus élevés appliqués aux importateurs de carburant devraient provoquer, d'ici 2030, une majoration de prix comprise entre 3 et 20 centimes par litre de carburant (elle est actuellement de 1 à 2 centimes par litre). »

En demandant que la part des émissions de CO₂ à compenser soit ramenée à 20% au lieu de 80%, la conséquence sur le prix serait limitée à 5 centimes par litre de carburant. Nous soutenons cette position.

Remarque formelle

Finally, nous souhaitons relever une différence notable entre les versions allemandes et françaises des textes mis en consultation qui pourrait créer des confusions et mauvaises interprétations. Dans la version allemande de l'article 3, les objectifs finaux sont définis en pourcentage de la valeur de l'année de référence (« *Die Treibhausgasemissionen dürfen im Jahr 2030 höchstens 50 Prozent des Treibhausgasemissionen im Jahr 1990 betragen*»). Par contre, la version française dans son article 3 parle d'un objectif final en pourcentage de réduction par rapport à la valeur de l'année de référence (« *d'ici à 2030, la quantité totale des émissions de gaz à effet de serre doit être réduite d'au moins 50% par rapport à 1990* »). En l'occurrence avec une valeur de 50%, ceci n'a que peu d'importance. Mais, d'une part, si ces chiffres changent et, d'autre part, pour des raisons de cohérence conceptuelle, il nous semble important de se mettre d'accord sur une des 2 approches. Nous proposons de parler d'une « réduction en % en 2030 par rapport à la valeur de l'année de référence 1990 »

Dans la version finale des textes légaux, il faut se mettre d'accord sur des objectifs exprimés en pourcentage de la valeur de référence ou pourcentage de réduction par rapport à la valeur de référence et systématiquement utiliser la même définition.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Monsieur le directeur, à l'expression de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 30 novembre 2016

Au nom du Conseil d'État :

Le président, J.-N. KARAKASH	La chancelière, S. DESPLAND
---------------------------------	--------------------------------

Annexe :

- 1 questionnaire