

**Evaluation de l'instrument « Obligation de compenser les
émissions pour les producteurs et importateurs de carburants
fossiles selon l'art. 26 de la loi sur le CO2 »**

Résumé de rapport

Genève, le 27 janvier 2016

Eric Zellweger

Emilie Flamand-Lew

1. Objet à l'étude et méthodologie

Parmi les mesures prévues dans la Loi sur le CO₂ de 2011 figure l'obligation de compenser des émissions de CO₂ pour les importateurs de carburants et les exploitants de centrales thermiques à combustibles fossiles. En 2014, environ 70 entreprises privées d'importation de carburants étaient concernées. Parmi celles-ci, la plupart des entreprises d'importation de carburants à base de pétrole sont affiliées à la Fondation Kliik et lui ont cédé l'obligation de compensation au profit de la Loi CO₂. Un peu plus de 60 projets de compensation, respectivement de programmes (regroupement de projets de mise en œuvre) ont été enregistrés entre 2012 et août 2015. L'instrument sera en fonction jusqu'en 2020, tandis que son sort au-delà de ce délai butoir sera décidé prochainement par le Parlement, lors de la révision de la loi sur le CO₂ post 2020.

Chargé de la mise en œuvre de l'instrument « compensation CO₂ », le Secrétariat Compensation (codirigé par l'Office fédéral de l'environnement et l'Office fédéral de l'énergie) a fait réaliser une enquête par questionnaire auprès des principaux groupes d'acteurs de l'instrument compensation, à savoir les entreprises obligées de compenser, les porteurs et développeurs de projets de compensation, les organismes externes de validation et de vérification ainsi que les personnes inscrites auprès de la newsletter. L'enquête visait à mieux comprendre le marché des attestations de compensation et les mécanismes qui le sous-tendent ainsi que les perceptions des groupes d'acteurs, elle était ainsi composée en modules de questionnaires adaptés aux positions respectives des groupes d'acteurs sur ce marché.

Figure 1 : Taux de participation à l'enquête par groupe d'acteurs

	Total	Répondants	Taux de participation
A Entreprises soumises à l'obligation de compenser	14	8	57%
B Porteurs/développeurs de projets	83	56	67%
C Organismes de validation/vérification	45	20	44%
D Inscrits à la newsletter/porteurs de projets abandonnés	180	37	21%
	322	121	38%

Le taux de participation à l'enquête s'élève à 38%. Il est particulièrement élevé auprès des groupes fortement concernés par l'instrument de compensation, à savoir les entreprises (57%), les porteurs de projet (67%) et les organismes de validation et de vérification (44%), ce qui assure une bonne représentativité des répondants.

2. Principaux résultats

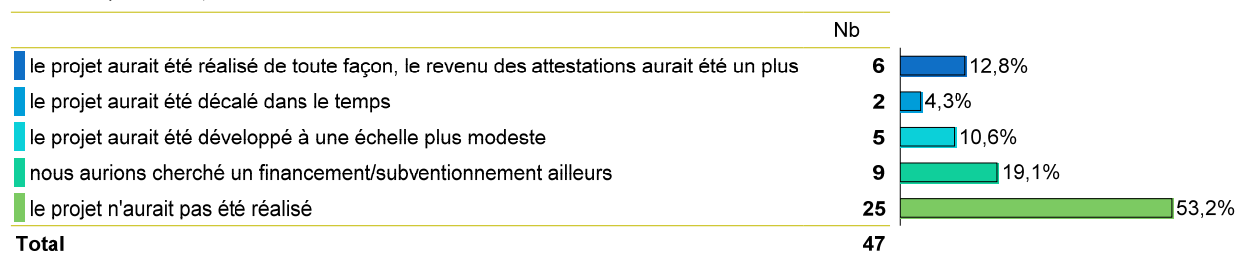
2.1 Effet d'incitation de l'instrument

L'instrument de compensation compte faciliter l'émergence de projets qui – sans le revenu attendu des attestations – n'auraient pas vu le jour ou auraient été de moindre ampleur. Ce critère est crucial et doit assurer que l'instrument crée une réelle valeur ajoutée environnementale.

Selon l'enquête, dans 76% des cas, la perspective d'obtenir des attestations a été importante, voire très importante dans la décision de développer le projet et d'y investir. Sur les 47 réponses, seules 6 (13%) affirment que le projet aurait été réalisé indépendamment de la vente d'attestations (il s'agit de réseaux de chaleur). Si 16 personnes (34%) estiment qu'il aurait été réalisé dans un format altéré (plus petit, décalé dans le temps, avec d'autres sources de financement), le restant (53%) affirme que l'instrument compensation a été une condition sine qua non pour leur projet.

Sans le revenu attendu des attestations...

Taux de réponse : **75,0%**



Le revenu des attestations a dans certains cas permis de développer des technologies nouvelles et de manière plus fréquente de faciliter la commercialisation de technologies encore peu connues sur le marché indigène. La reconnaissance d'un projet par le secrétariat compensation grâce à la remise d'attestations a par ailleurs pu contribuer à la crédibilité et à la visibilité de certaines technologies.

Si l'on peut déduire de ces résultats que le risque d'un effet d'aubaine est actuellement bien maîtrisé, la situation de concurrence entre cet instrument incitatif et certains programmes de subventionnement cantonaux, identifiée dans le cadre de cette étude, est par contre problématique et porte atteinte à la légitimité de l'instrument de compensation.

2.2 Fonctionnement du marché des attestations

Le marché actuel des attestations est reconnu par une majorité comme étant biaisé par la position dominante de la Fondation KliK du côté de la demande, position qui est jugé comme un obstacle à

une formation transparente du prix des attestations. Toutefois, l'absence de témoignages critiques donne à penser que cette position dominante n'a à ce jour pas été utilisée pour exercer une pression sur le prix de vente des attestations.

L'incertitude quant à l'avenir de l'instrument après 2020 est citée fréquemment comme obstacle au bon fonctionnement du marché. En l'absence d'une garantie de revenus par la vente des attestations, les projets demandant des investissements initiaux importants perdent en attractivité et tendent à disparaître. Le risque financier des projets serait par ailleurs amplifié par une faible prévisibilité du volume effectif d'attestations délivrées en temps voulu.

2.3 Règles et procédures de reconnaissance des projets

Selon une estimation faite par les répondants, les projets sont développés en moyenne en 6 mois, validés en un peu moins de 3 mois et instruits par le Secrétariat en 4 mois. On observe toutefois une grande variation de la durée des étapes selon le type et la nature du projet, les programmes et regroupements de projet étant sensiblement plus lents dans toutes les étapes prises en considération.

Selon votre expérience, quelle a été la durée de chacune des étapes suivantes (en mois)?

	Programme/Bündel	Projekt	Total
Développement du projet	8,20	4,37	6,33
Validation par un bureau externe	3,45	2,32	2,90
Instruction et enregistrement par le Secrétariat Compensation	5,50	2,53	4,06
Rapport de suivi (monitoring interne)	4,20	1,20	2,20
Vérification par un bureau externe	1,60	1,22	1,36
Délivrance des attestations		1,14	1,14

Programme/Bündel	8,20	3,45	5,50	4,20	1,60	
Projekt	4,37	2,32	2,53	1,20	1,22	1,14
Total	6,33	2,90	4,06	2,20	1,36	1,14

Le coût administratif d'un projet lié à l'obtention des attestations (coût de transaction), composé de coûts internes et de coûts externes (notamment l'achat des services des organismes de validation et de vérification) est distribué autour de la valeur médiane de CHF 50'000. Il varie fortement, avec des valeurs minimum de CHF 13'500 et maximum de CHF 360'400. Il est en particulier sensiblement plus élevé pour les programmes que pour les projets. Une grande partie de ce coût peut être attribué à la phase initiale de développement du projet.

Moyenne = **88 417** Médiane = **50 990** Ecart-type = **82 449**
 Min = **13 500** Max = **360 400**

	Nb	
Moins de 10000	0	0%
De 10000 à 39999	13	33%
De 40000 à 99999	14	35%
100000 et plus	13	33%
Total	40	

Depuis ses débuts en 2012, les règles d'appréciation des projets du Secrétariat Compensation sont venues considérablement s'étoffer, afin de couvrir une grande variété de projets et de technologies. Ce système des règles ainsi que la procédure d'instruction des requêtes fait l'objet de vives critiques de la part des porteurs de projet. Ainsi, 60% des répondants jugent la clarté des règles comme peu ou pas satisfaisante, respectivement 68% portent un regard critique sur la clarté des attentes du Secrétariat Compensation. Il est reproché au système d'être trop complexe (notamment les règles de calcul de l'additionnalité), au point de desservir la cause initiale de la loi. D'autre part, son caractère évolutif confère au marché une grande instabilité, qui empêcherait la prise de risque de la part d'investisseurs.

Quelle est votre appréciation du Secrétariat Compensation en ce qui concerne:

	très satisfaisant	satisfaisant	peu satisfaisant	insatisfaisant
Clarté des règles de l'instrument compensation	0	14	13	8
Clarté des attentes du Secrétariat Compensation	0	11	7	16
les délais de traitement	0	8	6	17
la disponibilité des collaborateurs-trices	2	22	1	2
Clarté des règles de l'instrument compensation	40%	37,1%	22,9%	
Clarté des attentes du Secrétariat Compensation	32,4%	20,6%	47,1%	
les délais de traitement	25,8%	19,4%	54,8%	
la disponibilité des collaborateurs-trices	7,4%	81,5%	7,4%	

Une autre critique formulée par une grande majorité des répondants se réfère à la lenteur de la procédure d'instruction des requêtes, qui est imputé à la fois à la lourdeur administrative et la complexité du système et à des délais d'attente importants entre chaque étape de l'instruction. Selon les témoignages récoltés, cette lenteur peut entraîner des pertes financières tangibles auprès des projets.

La disponibilité du personnel du Secrétariat est à l'inverse beaucoup appréciée. Elle ne parvient toutefois pas à dissimuler l'avis critique d'une majorité des répondants sur la communication avec le Secrétariat durant la procédure d'instruction, qui reste insuffisante pour pouvoir anticiper avec

précision le calendrier de mise en œuvre et le plan financier des projets, alors que cela semble être un point essentiel à leur bonne conduite.

2.4 Rôle des organismes de validation et de vérification

Actuellement, 9 organismes ont été formellement reconnus par le Secrétariat Compensation pour réaliser les validations et vérification des projets. Ils expriment une satisfaction assez élevée envers le dispositif dans son ensemble et la communication avec le Secrétariat en particulier. Leurs réserves fréquemment exprimées a trait à la répartition des rôles, qu'ils jugent comme peu claire et ambiguë, notamment en constatant que le Secrétariat reconduit le contrôle qu'ils présentent dans leurs rapports. Enfin, d'aucuns pensent qu'il appartient au Secrétariat de formuler avec clarté ses attentes et d'imposer des exigences plus strictes pour assurer une plus grande homogénéité des rapports produits par les organismes.

3. Pistes d'optimisation

Différentes pistes d'optimisation se dégagent à partir des avis exprimés dans le cadre de l'enquête. Celles-ci s'inscrivent très fortement dans les critiques formulées à l'encontre de l'instrument et de sa mise en œuvre actuelle. En filigrane, elles traduisent aussi le souhait exprimé par de nombreux répondants à l'enquête de maintenir l'instrument après 2020, moyennant certains ajustements.

Simplification et stabilisation des règles : Si d'aucuns ont déjà constaté une amélioration dans le référentiel en place, celui-ci présenterait encore une marge d'amélioration importante.

Réduire les délais de traitement et les rendre transparents : Le facteur temps étant déterminant dans la viabilité financière des projets, il est souhaitable que le Secrétariat réduise les délais et rende plus transparent le calendrier pour la prise de décision et la communication. A cette fin, il est également souhaité que les porteurs de projet soient impliqués davantage dans la procédure d'instruction, sous la forme d'une communication plus régulière.

Introduire des règles simplifiées et une procédure accélérée pour des projets de petite taille : sachant les petits projets particulièrement vulnérables par des coûts de transaction et des délais importants, il est proposé de leur consacrer une instruction nettement simplifiée.

Renforcer la confiance accordée aux organismes de validation et de vérification : La procédure d'instruction pourra vraisemblablement gagner en efficacité dès lors que les rapports de validation et de vérification auront force de décision pour le Secrétariat. Ce dernier se limitera à veiller sur la qualité de ces rapports, via la professionnalisation du travail réalisé par les

organismes, l'homogénéisation des pratiques de validation / vérification et le reporting afférent, et une communication orientée vers l'apprentissage envers les organismes.

Clarifier les frontières entre l'instrument compensation et d'autres programmes de subventionnement : La situation de concurrence prévalant dans certains domaines et certains cantons ne peut que porter atteinte à l'efficacité de l'instrument compensation. Cela doit être écarté dans la mesure du possible, en cherchant le dialogue entre les autorités compétentes.