

DETEC
Monsieur Albert Röstli,
Chef du Département et
Conseiller fédéral
Palais fédéral

Courriel : bettina.kast@bafu.admin.ch

Berne, le 25 avril 2024

Ordonnance sur la protection du climat. Consultation.

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous consulter sur ce projet et c'est bien volontiers que nous vous faisons parvenir notre avis.

1. Remarques préliminaires : réduire les émissions essentiellement en Suisse

En acceptant la loi sur la protection du climat le 18 juin 2023, le peuple s'est clairement prononcé en faveur de l'objectif à moyen terme de zéro émission nette de gaz à effet de serre et d'une **réduction aussi large que possible des émissions dans le pays**. Dans ce contexte, Travail.Suisse, l'organisation faîtière indépendante des travailleurs et travailleuses, s'est toujours engagée pour que les réductions d'émissions de gaz à effet de serre se fasse essentiellement en Suisse (économies en milliards de francs d'énergies fossiles, moins de dépendance pour la sécurité de l'approvisionnement, projets de compensation à l'étranger douteux, création d'innovation et d'emplois en Suisse). Or, la prise en compte de certificats d'émission étrangers et d'émissions négatives pour la réalisation de l'objectif n'est plus autorisée que dans la mesure où cela n'est pas possible autrement ou pas supportable économiquement. À partir de 2050, les émissions restantes ne pourront plus être compensées que par des technologies à émissions négatives. Les dispositions d'exécution doivent respecter ces prescriptions légales. Le rapport explicatif écrit (page 4) que « les réductions obtenues à l'étranger peuvent donc être prises en compte tant dans les objectifs intermédiaires que dans l'objectif fixé pour 2050 ». Cette affirmation est en contradiction avec l'art. 3, al. 1, let. b de la LCI et doit être corrigée.

Travail.Suisse propose d'apporter une correction au rapport explicatif, page 4 au milieu avec l'intitulé suivant : « les réductions obtenues à l'étranger peuvent donc être prises en compte dans les objectifs intermédiaires **mais pas dans l'objectif fixé pour 2050.** »

2. Sur la procédure relative à l'art. 9 LCI (objectif visant à rendre les flux financiers compatibles avec les objectifs climatiques)

L'orientation des flux financiers de manière à les rendre compatibles avec un développement à faible émission capable de résister aux changements climatiques est un *objectif* de la loi sur la protection du climat (art. 1, let. c, LCI) ainsi qu'une exigence de l'[Accord de Paris](#) (art. 2, al. 1, let. c, AP). Ce point doit donc être pris au sérieux.

Le présent projet d'ordonnance sur la protection du climat précise l'objectif d'une orientation des flux financiers compatible avec le climat uniquement pour les tests climatiques volontaires (art. 26 OCl), mais ne donne aucune autre indication sur les mesures prévues par la loi pour réduire l'impact climatique des flux financiers nationaux et internationaux.

Le Conseil fédéral écrit à la page 9 du [rapport explicatif](#) : « Les bases légales en vigueur ne permettent pas de prévoir, dans le cadre de l'OCI, des mesures concrètes pour réduire l'effet climatique néfaste ou encourager l'effet climatique favorable des flux financiers nationaux et internationaux. » Cela entre en conflit avec l'article 9, alinéa 1 de la LCI, qui fournit précisément cette base légale et donne à la Confédération un mandat clair : "La Confédération veille à ce que la place financière suisse apporte une contribution effective à un développement à faible émission capable de résister au changement climatique". L'alinéa 2 donne même explicitement au Conseil fédéral la compétence de mise en oeuvre.

L'art. 9 de la LCI n'est donc pas suffisamment mis en oeuvre par le présent projet d'OCI. L'accent mis uniquement sur les tests climatiques volontaires est d'autant plus discutable si l'on considère qu'il s'agit seulement d'un instrument d'analyse et de suivi qui soutient tout au plus indirectement l'orientation du secteur financier pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Dès lors, Travail.Suisse demande d'apporter des précisions aux articles 5 et 26 et d'ajouter un nouvel article 26^{bis} afin de répondre à l'objectif de la loi tel que défini à l'article 1, lettre c de la LCI. Il s'agit de combler la lacune qui existe du fait que le présent projet d'OCI ne donne aucune indication sur les mesures à prendre pour réduire l'impact climatique des flux financiers nationaux et internationaux.

3. Sur la procédure relative à l'art. 10 LCI (rôle de modèle de la Confédération et des cantons)

Le présent projet d'ordonnance sur la protection du climat ne contient pas de dispositions d'exécution relatives à l'art. 10 LC (rôle de modèle de la Confédération et des cantons). Celles-ci doivent être mises en consultation dans un paquet séparé, car elles "nécessitent des clarifications supplémentaires" (rapport explicatif, page 7). Travail.Suisse attire toutefois l'attention sur le fait que le temps est compté. Les dispositions d'exécution doivent également entrer en vigueur à temps le 1er janvier 2025 pour l'art. 10.

Une entrée en vigueur tardive ne répondrait pas totalement à l'objectif de l'article exigé à l'al. 1 : un modèle qui arrive trop tard perd de son exemplarité. Les pouvoirs publics peuvent ici montrer à quoi ressemblent de bons plans climatiques et de mesures avec des objectifs intermédiaires.

Au cours de l'année 2024, l'Assemblée fédérale adoptera l'[initiative parlementaire 20.433](#) sur l'économie circulaire. Si la Confédération prévoit maintenant d'autres clarifications concernant les dispositions d'exécution de l'art. 10 LCI, les dispositions relatives au rôle de modèle de la Confédération dans la LCI doivent être prises en compte conjointement avec les dispositions de l'initiative parlementaire sur les achats circulaires et respectueux des ressources dans la LMP (art. 30, al. 4) ainsi que sur la construction respectueuse des ressources dans la LPE (art. 35j, al. 2). De même, la disposition relative aux valeurs limites pour l'énergie grise des bâtiments à l'art. 45, al. 3, let. e LEn doit être prise en compte dans l'optique du rôle de modèle.

Les cantons et les communes, notamment, profitent des bases et des "bonnes pratiques" élaborées dans le cadre du rôle de modèle de la Confédération et dépendent de leur disponibilité prochaine. Mais les entreprises peuvent également profiter (éventuellement plus tard) de nouvelles plateformes d'achat pour décarboner leurs chaînes d'approvisionnement. Toutefois, la Confédération ne doit pas jouer son rôle d'exemple toute seule dans ce domaine : plus d'une centaine d'entreprises suisses se sont d'ores et déjà donné des feuilles de route zéro émissions nettes.

4. Commentaires de Travail.Suisse sur certains articles de l'OCI

Art. 4 OCI : comme indiqué dans les explications, les émissions de CO₂ ne représentent qu'un tiers environ de l'impact climatique total de l'aviation. Les émissions de vapeur d'eau dans la stratosphère sont particulièrement importantes. Celles-ci ne sont pas énumérées à l'al. 1. Il faut inclure le mieux possible l'impact climatique non lié au CO₂.

Contrairement à ce qu'affirme le rapport explicatif (page 12 : "Pour une prise en compte, il serait alors nécessaire d'adapter les bases légales"), la loi est claire à l'art. 3, al. 6, et fournit la base légale pour la prise en compte de l'ensemble des effets climatiques de l'aviation et de la navigation.

Proposition de modification :

¹ L'Office fédéral de l'aviation civile annonce chaque année à l'OFEV les émissions d'oxydes d'azote, de particules de suie, de **vapeur d'eau et de composés soufrés oxydés (...)**

² (...) est calculé. **Au minimum, ce calcul doit être effectué à l'aide de données génériques moyennes annuelles pour tous les vols, dans le but d'utiliser comme base les paires de destinations effectivement desservies à l'avenir.**

³ L'OFEV publie chaque année les résultats des calculs visés à l'al. 2 dans **le cadre de la publication de la statistique des gaz à effet de serre.**

Art. 5 OCl : La lettre. e, exige que la trajectoire de réduction soit "généralement linéaire". Cela n'est pas logique pour certaines entreprises, notamment les entreprises individuelles. Dans de nombreuses entreprises, il existe une source d'émissions principale. Si celle-ci est éliminée, les émissions directes sont réduites à presque zéro du jour au lendemain. Le plan de réduction d'une seule entreprise doit être basé sur des mesures économiquement viables et sur l'objectif de parvenir à zéro net d'ici 2050 au plus tard. Selon la LCI, les plans doivent au moins inclure les émissions directes et indirectes, et éventuellement les émissions produites en amont et aval par des tiers. Cela doit être reflété à l'art. 5 de l'ordonnance.

Proposition de modification :

e. un **plan de réduction ~~généralement linéaire~~ des émissions directes et indirectes et, si possible, en amont et en aval, qui prévoit la mise en œuvre de mesures économiquement viables le plus tôt possible, qui conduit à des émissions nettes de gaz à effet de serre nulles au plus tard en 2050 et qui comprend des objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040.**

L'article doit également être complété par des exigences minimales spécifiques pour les plans de zéro net des institutions financières. Les émissions en aval doivent être au centre, car les institutions financières émettent elles-mêmes peu de gaz à effet de serre, mais peuvent déclencher d'importantes émissions avec leurs financements.

Art. 8 OCl : les exploitants d'aéronefs doivent, et non pas seulement peuvent, faire figurer dans leurs horaires l'impact climatique non CO₂ de l'exploitation des aéronefs.

Proposition de modification :

³ Les exploitants d'aéronefs **font également figurer** dans l'horaire (...).

Art. 12 OCl : il n'est pas clair à l'alinéa 3, let. I si cette disposition vise également les effets positifs ou négatifs des processus en amont et en aval, en Suisse et à l'étranger. Les mesures dans le domaine de l'écoconception ou de l'adaptation des chaînes d'approvisionnement peuvent justement entraîner des changements importants, raison pour laquelle nous souhaitons une précision.

Proposition de modification :³ **i. les effets positifs et négatifs des mesures, y compris les conséquences en amont et en aval sur la charge environnementale et la consommation de ressources naturelles.**

Art. 13 OCI : pour que l'encouragement de l'innovation puisse avoir le plus grand effet de levier possible, il faut encourager les technologies et processus pionniers qui présentent un fort potentiel de multiplication : il ne s'agit pas de choisir les solutions les plus simples ou évidentes. Le critère du coût par tonne de CO₂eq réduite n'est pas un critère pertinent, car au stade pionnier, les mesures peuvent être très coûteuses et s'avérer très utiles dès que les effets d'échelle commencent à se faire sentir (pour les premières cellules solaires, il s'agissait de plus de 10'000 Fr/t CO₂ !). Il convient de le supprimer. En revanche, le potentiel de multiplication doit être déterminant dès l'al. 2 et non plus seulement à l'al. 3.

Comme mentionné à juste titre à l'al. 3, le potentiel de multiplication ou l'évolutivité est un critère décisif. Il doit déjà s'agir d'un critère de décision à l'al. 2. Il existe des critères clairs qui permettent d'évaluer le potentiel de dégressivité des coûts futurs et qui sont donc utiles précisément pour les mesures qui semblent coûteuses. En revanche, le critère des coûts (à court terme) par tonne n'est pas pertinent dans un instrument d'innovation. Pour les premières cellules photovoltaïques, il était supérieur à 10 000 Fr/tonne de CO₂.

Proposition de modification :²

b. l'évolutivité et la dégressivité des coûts (economy of scale) réalisables à l'avenir pour la mesure ;

³ ... *Sont déterminants à cet égard l'utilité particulière de la mesure pour atteindre l'objectif visé à l'article 3 de la LCI et le potentiel de multiplication ainsi que le rapport coût-utilité de la mesure.*

Art. 16 OCI : selon le rapport explicatif (page 20), les aides financières peuvent être remboursées au prorata "si un engagement lié à une mesure subventionnée n'a pas été mis en œuvre dans les délais". Nous nous en félicitons, mais nous ne trouvons aucune disposition relative dans l'ordonnance.

Art. 18 OCI : la LCI exige une assurance contre les risques pour les infrastructures "nécessaires pour atteindre l'objectif de zéro net". Le [rapport de la CEATE-N sur la LCI du 25 avril 2022](#) cite comme exemples, outre les réseaux thermiques, les "pipelines de CO₂ et le stockage sûr et durable des émissions de gaz à effet de serre inévitables même à long terme captées", tandis que le projet actuel d'OCI ne parle plus que de réseaux thermiques et de stockage à long terme. L'al. 1 doit être corrigé et les infrastructures pour l'élimination du CO₂ doivent également être mentionnées.

De plus, les al. 3 et 4 doivent être adaptés : le montant maximal assuré doit être nettement supérieur à 5 millions de francs et l'assurance doit être prolongée jusqu'à 20 ans après la mise en service, car cela correspond à la durée de vie technique d'une source de chaleur normale.

Art. 19 OCI : selon l'al. 1, let. c, les réseaux thermiques peuvent être exploités avec jusqu'à 20 % de combustibles fossiles pour remplir les conditions de couverture. La couverture des risques devient ainsi une subvention pour une application de l'énergie fossile. La couverture de la charge de pointe par des énergies fossiles est un vestige de la formation des ingénieurs à une époque où les énergies fossiles étaient bon marché et où le changement climatique n'était pas un problème. Le stockage thermique et différentes sources de chaleur renouvelables permettent également de couvrir les pics de demande. L'OFEN écrit également dans son [communiqué de presse du 11 septembre 2023](#) "L'AIE recommande notamment de recourir à des solutions renouvelables pour couvrir les pics de consommation de chauffage urbain ...". Les exploitants de réseaux existants sont en train d'élaborer des stratégies pour réduire à zéro l'utilisation d'énergies fossiles.

Proposition de modification :

¹c. Pour couvrir les charges de pointe, **il n'est pas permis** d'utiliser des agents énergétiques fossiles dans **les nouveaux réseaux et, au plus tard jusqu'en 2030**, au maximum 20% par an dans des réseaux aménagés.

Art. 26 OCI : de simples tests climatiques facultatifs ne sont pas suffisants pour atteindre l'objectif de la LCI (art. 1 let. c LCI). L'al. 1 doit être complété de manière à ce que les tests climatiques soient initialement volontaires, mais que le Conseil fédéral conclut des accords avec le secteur financier, comme prévu à l'art. 9 al. 2 LCI, si les tests climatiques facultatifs ne suffisent pas pour fournir des résultats représentatifs. Un article supplémentaire doit également préciser l'efficacité climatique des mesures financières.

Proposition de modification :

¹ (...) est facultative. *Si une participation représentative des branches financières n'est pas assurée, le Conseil fédéral conclut, conformément à l'art. 9, al. 2, LCI un accord avec les branches financières afin de fixer des valeurs cibles par branche pour la participation aux tests climatiques et pour garantir la pertinence de ces tests. En outre, si la couverture des branches financières est insuffisante, il peut désigner publiquement les établissements financiers qui n'ont pas participé au test climatique.*

⁴ (...) par secteur. *Il peut publier leurs résultats de test individuels (sous réserve de l'accord de l'établissement financier concerné).*

⁵ *Sur la base des tests climatiques, l'OFEV s'efforce de conclure des accords avec les secteurs financiers pour orienter les flux financiers dans un sens respectueux du climat.*

Art. 26^{bis} OCI (nouveau) : ce nouvel article doit définir des exigences minimales basées sur des principes et valables pour toutes les branches en ce qui concerne les mesures visant à orienter les flux financiers de manière compatible avec le climat. Les exigences minimales mentionnées ci-après reflètent l'état actuel de la recherche sur l'impact climatique des mesures prises par les acteurs des marchés financiers¹ et s'appuient sur les conclusions du [rapport du Conseil fédéral du 17 novembre 2021 sur l'orientation des flux financiers en fonction du climat](#). La précision de l'efficacité climatique des mesures ne crée pas de nouvelles obligations, mais clarifie simplement une notion centrale pour l'orientation des flux financiers respectueuse du climat. Cette clarification est indiquée afin de concentrer les travaux de la Confédération et du secteur financier sur des mesures axées sur les résultats plutôt que sur celles dont le potentiel d'impact est faible.

Proposition de modification :

Art. 26^{bis} OCI (nouveau) Exigences minimales pour les mesures

¹ *Les mesures visant à réduire l'impact climatique des flux financiers nationaux et internationaux conformément à l'art. 9, al. 1, de la LCI visent à obtenir un changement effectif ayant une incidence sur le climat dans l'économie réelle.*

² *Pour évaluer l'efficacité climatique, les mesures donnent notamment des indications sur*

- a. comment l'effet climatique voulu se produit (mécanisme d'action) ;*
- b. comment l'impact climatique obtenu est mesuré (mesure de l'impact) ;*
- c. quelle contribution qualitative et/ou quantitative la mesure apporte à l'objectif climatique et à quel horizon temporel (contribution à l'objectif) ;*
- d. dans quelle mesure la mesure produit un effet supplémentaire sur le climat (effet additionnel) ;*
- e. la manière dont l'impact climatique obtenu est présenté (rapport).*

¹ Kaiser, L. & Oehri, O. (2020) : *Aperçu de l'impact climatique des mesures prises par les acteurs des marchés financiers*, sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement.

³ En accord avec le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales, l'OFEV met à disposition des bases et des aides pour évaluer l'efficacité climatique des mesures et encourage leur publication.

Annexe 1, ch. 3 : la catégorie manquante dans la liste des émissions en aval par des tiers est étonnamment l'une des plus importantes pour les autorités publiques : le trafic sur les infrastructures de transport construites par la Confédération. La liste doit être complétée.

Annexe 2, ch. 5 : Il est essentiel que les émissions négatives ne soient comptabilisées que si les émissions sont difficiles à éviter. Le texte de la loi est plus précis que l'ordonnance à cet égard. L'ordonnance doit être alignée sur le texte de la loi (art. 3 al. 4 LCI) : Les mesures de stockage des émissions de CO₂ d'origine fossile et de processus ne peuvent être autorisées que si l'évitement du CO₂ capté est techniquement impossible ou économiquement non viable.

5. Modifications d'autres actes législatifs

5.1 [Ordonnance sur l'énergie](#)

Art. 54a OEn : nous saluons le fait que l'on ait cherché ici des possibilités d'encouragement qui, dans la mesure du possible, ne concurrencent pas d'autres programmes et qui, outre les inévitables effets d'aubaine, génèrent effectivement des effets. Nous partageons également le constat selon lequel la nécessité d'agir est particulièrement grande pour les gros chauffages.

Nous proposons les optimisations suivantes :

- Le versement des subventions doit avoir lieu avant l'échéance de la facture finale de l'entreprise qui a réalisé les travaux, afin de pouvoir surmonter un éventuel obstacle lié à la liquidation du propriétaire. La pratique cantonale actuelle n'est pas adaptée à cet égard, car les subventions arrivent souvent bien après le dernier paiement.
- Les assainissements de bâtiments selon l'al. 3 doivent être davantage encouragés. La contribution prévue ne devrait guère déclencher de rénovations supplémentaires, surtout si la déductibilité fiscale des rénovations énergétiques devait être bientôt supprimée.
- La promotion des chaudières automatiques à bûches (M-04) ne doit pas être augmentée pour plusieurs raisons. D'une part, on dispose déjà de programmes d'encouragement et, d'autre part, le bois de chauffage se fait déjà rare, en particulier sur le Plateau, bien que les entreprises industrielles qui, selon les perspectives énergétiques 2050+, pourraient être tributaires des chauffages au bois, ne les utilisent pas encore. L'utilité des chauffages au bois pour la protection du climat n'intervient qu'avec un retard considérable, raison pour laquelle d'autres systèmes renouvelables sont prioritaires dans la promotion.
- En ce qui concerne l'alinéa 1, il n'est pas clair si l'encouragement de 40% vient en plus de l'encouragement des cantons ou s'il concerne la limite supérieure. Les 40% devraient constituer la limite supérieure afin de garantir l'efficacité des moyens.
- Lors du débat parlementaire, il a été souhaité qu'un effet supplémentaire soit généré par rapport au programme d'assainissement des bâtiments existant. Entre-temps, la plupart des cantons ont des réglementations sur le remplacement des chauffages et veulent encore les améliorer - mais pas tous. En particulier, presque aucun canton ne régit l'utilisation de chauffages à énergie fossile dans les nouveaux bâtiments. C'est pourquoi nous demandons que les subventions pour le remplacement des chauffages ne soient accordées qu'aux cantons qui excluent l'utilisation de chauffages à énergie fossile dans les nouveaux bâtiments.

Art. 54b OEn : ce programme est certainement précieux. Il s'agit toutefois d'un programme existant de SuisseEnergie et il doit y être maintenu. La LCI veut dépenser 200 millions de francs supplémentaires et non

pas financer autrement des programmes existants. Si des conseils supplémentaires doivent être encouragés via la LCI, cela serait utile dans le domaine des conseils aux clusters pour plusieurs bâtiments voisins dans le même quartier, afin de permettre plus facilement des solutions de chauffage de proximité.

Proposition de modification :

supprimer l'art. 54b.

6. Définition des « réservoirs de carbone durable »

La loi climat contient le concept de "fixation durable de CO2 dans des puits de carbone". L'OCI ne contient pas de définition de "durable". Actuellement, [l'ordonnance sur le CO2](#), art. 5 al. 2, stipule que des certificats sont possibles "si la permanence du piégeage du carbone est suffisamment garantie, [...] durant 30 années au moins après le début de l'effet". La LCI a introduit une exigence de permanence par rapport à la loi sur le CO2. 30 ans ne sont pas permanents. Les puits temporaires, qui ne fixent le CO2 que pendant quelques décennies, doivent pouvoir être promus, mais seulement si le rejet de CO2 de ces puits est correctement comptabilisé. Les produits en bois ne doivent être considérés comme des puits de carbone que si le bois provient d'une sylviculture durable.

7. Valeurs indicatives pour d'autres secteurs et gaz à effet de serre

Selon la LCI, art. 4, al. 2, le Conseil fédéral peut fixer des valeurs indicatives "pour d'autres secteurs, pour les gaz à effet de serre et pour les émissions provenant d'agents énergétiques fossiles". Compte tenu de l'urgence, il est regrettable que le Conseil fédéral y renonce sans justification (Rapport explicatif, page 5). Une trajectoire de réduction des émissions provenant de sources fossiles doit être prévue au moins pour la gestion des déchets. Dans ce contexte, les émissions négatives dues au CO2 biogène capté ne doivent pas être prises en compte, par analogie avec les règles décrites dans le rapport. Justification : Le secteur a bénéficié jusqu'à présent d'un traitement préférentiel. Il n'y a pas de justification suffisante pour continuer à le faire. La loi exige que les milieux concernés soient consultés au préalable. La consultation encore en suspens sur les dispositions d'exécution de l'art. 10 KIG offre l'occasion de consulter un tel article sur les valeurs indicatives pour la gestion des déchets.

Proposition de modification : (nouvel article)

¹ Pour atteindre les objectifs de réduction fixés à l'art. 3, al. 1 et 3, LCI, les émissions de gaz à effet de serre d'origine fossile dans la gestion des déchets en Suisse doivent être réduites d'au moins 60 % par rapport à 1990 d'ici à 2035.

² Les émissions négatives dues au captage de CO2 à partir de sources biogènes ne doivent pas être comptabilisées dans l'objectif de réduction de la gestion des déchets.

Nous estimons en outre qu'il est judicieux d'édicter des valeurs indicatives pour certains gaz à effet de serre. Le méthane, gaz à effet de serre à courte durée de vie, a un effet important à court terme ; il est donc essentiel de réduire les émissions de méthane à court terme. La Suisse est en outre membre du Methane Pledge, lancé en 2021 lors de la conférence sur le climat de Glasgow, qui exige une réduction de 30% d'ici 2030. Les valeurs indicatives pour le protoxyde d'azote et la grande diversité des gaz à effet de serre synthétiques sont donc importantes, car ceux-ci doivent être réduits via d'autres actes législatifs.

En vous remerciant de réserver un bon accueil à notre réponse et à nos propositions d'améliorations, nous vous adressons, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Travail.Suisse



Adrian Wüthrich, président

Denis Torche, responsable du dossier politique climatique