



Genève, le 7 juillet 2021

Le Conseil d'Etat

3332-2021

Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication
(DETEC)
Madame Simonetta SOMMARUGA
Conseillère fédérale
3003 Berne

Concerne : révision totale de l'ordonnance sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre (ordonnance sur le CO₂)

Madame la Conseillère fédérale,

Votre courrier du 14 avril dernier nous est bien parvenu et a retenu toute notre attention.

Notre Conseil a soutenu la révision totale de la loi sur le CO₂ et aurait globalement soutenu la révision totale de l'ordonnance sur le CO₂, sous réserve des observations que vous trouverez ci-après et dans l'annexe à ce courrier. Cette révision aurait permis de concrétiser les dispositions légales décidées par le Parlement en adoptant la révision totale de la LCO₂.

Suite au refus par le peuple suisse le 13 juin 2021 de cette révision, néanmoins largement soutenue par la population genevoise, nous souhaitons toutefois vous transmettre nos remarques par rapport aux thématiques soulevées.

Le Conseil d'Etat apporte un soutien de principe à la combinaison de mesures dévolues au secteur du bâtiment (ch. 3 et ch. 13, sections 2 et 3) qui aurait constitué une étape certes importante, mais insuffisante pour augmenter la durabilité du parc immobilier suisse. Nous approuvons par ailleurs l'objectif qui avait été fixé à l'art. 3 pour le secteur du bâtiment à l'horizon 2030 qui, bien qu'il soit ambitieux, est réalisable, à condition de laisser aux cantons des marges nécessaires pour ce faire.

Nous émettons donc certaines réserves relatives à l'exemption de durée limitée concernant le chauffage à distance (art. 9), l'augmentation de la valeur limite de CO₂ (art. 10), la preuve du respect de la valeur limite de CO₂ (art. 11 et annexe 2), la prise en compte du recours à des combustibles (art. 13) et les principes concernant l'utilisation des moyens conformément à l'art. 55 de la LCO₂ (art. 182), qui sont détaillées dans l'annexe à ce courrier.

L'objectif fixé à l'art. 3 pour le secteur des transports à l'horizon 2030, à savoir une réduction des émissions de 25% par rapport à 1990, ne nous semblait en revanche pas suffisamment ambitieux. Nous rappelons que le secteur des transports n'a pas atteint ses objectifs pour 2020 malgré le dispositif mis en place par la confédération. Bien que nous accueillions favorablement la volonté de la confédération de promouvoir l'électromobilité et que nous adhérons également à la suppression du statut privilégié des constructeurs de niche, nous nous interrogeons sur l'efficacité d'un dispositif, basé essentiellement sur une hausse de l'efficacité des véhicules. Nous doutons que la poursuite de ce mécanisme, même avec des

exigences plus contraignantes, puisse permettre d'atteindre les nouveaux objectifs climatiques fédéraux.

La stratégie climatique cantonale dans le secteur des transports, concrétisée dans le nouveau Plan climat cantonal adopté par notre Conseil le 14 avril dernier, vise non seulement à accélérer le développement de technologies plus efficaces, mais également à diminuer fortement les kilomètres parcourus en transports individuels motorisés. Ce constat de décalage entre les objectifs fédéraux et cantonaux a déjà été relevé à plusieurs reprises sans que cela n'ait porté ces fruits auprès de nos interlocuteurs fédéraux. A ce propos, nous émettons notamment des réserves sur les articles 233 à 236 relatifs au transport ferroviaire transfrontalier de personne, qui excluaient le transport transfrontalier local et régional (voir les observations détaillées en annexe)

Concernant l'utilisation des moyens du fonds pour le climat, nous estimons par ailleurs que la révision de l'ordonnance ne prenait pas suffisamment en compte les particularités de la géothermie (ch. 13, section 5), notamment le risque particulier pour les investisseurs que constitue l'incertitude géologique (voir les observations détaillées en annexe).

En outre, bien que notre Conseil soutienne le principe de "Réduction selon l'état de la technique" mentionné au chapitre 2 de l'ordonnance, nous estimons que l'art. 5 aurait dû être modifié afin de le clarifier et d'harmoniser le vocabulaire utilisé dans l'ordonnance sur le CO₂, la LCO₂ et l'ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement (OEIE) (voir les observations détaillées en annexe).

Finalement, nous estimons qu'il serait judicieux d'harmoniser au plus vite la loi sur le CO₂ et l'ordonnance sur le CO₂ avec la loi sur l'énergie (LEne) et la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl).

En vous remerciant de nous avoir consultés sur ce projet de révision totale de l'ordonnance sur le CO₂, nous vous prions de recevoir, Madame la Conseillère fédérale, l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Serge Dal Busco

Annexe au courrier du 7 juillet 2021 concernant la révision totale de l'ordonnance ordonnance sur le CO₂: Observations par chapitre, section et article.

Ch. 1 Dispositions générales, Art. 3:

Nous regrettons que l'objectif du secteur des transports ne se situait qu'à 75% de ses émissions malgré les solutions techniques existantes et le potentiel important de report modal du transport individuel motorisé vers des modes de transport moins émissifs.

Ch. 2, Réduction selon l'état de la technique, Art. 5:

En premier lieu, nous constatons que ce projet législatif aurait impacté de manière très importante les activités du service spécialisé en matière d'étude de l'impact sur l'environnement (EIE) étant donné que la loi sur le CO₂ aurait contenu une base matérielle pour l'analyse des répercussions climatiques dans le cadre de l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE)". L'ordonnance aurait matérialisé cela d'une part dans son art. 5 mais également par une modification de l'art. 3, al. 1 de l'OEIE (annexe 28).

Le canton est très favorable à ces innovations sous réserve de leur applicabilité, car elles comblent des lacunes identifiées de longue date dans l'outil EIE. Le canton soutiendrait donc aussi une proposition de modification de l'OEIE qui étendrait désormais de manière explicite le champ de l'EIE à la protection du climat.

Nous constatons cependant que le périmètre de réduction des émissions n'était pas formulé de manière uniforme dans la loi et l'ordonnance; l'une parlant de l'exploitation des installations fixes; l'autre de leur utilisation conforme à leur destination. De plus, l'article de l'ordonnance se basait sur la définition des installations figurant à l'art. 7 de la LPE, qui mentionne notamment les voies de communication. Dès lors, l'émetteur de gaz à effet de serre n'était pas clairement défini: s'agissait-il de l'installation, donc sa construction y compris l'énergie qu'elle contient (béton, acier, matériaux, etc. fabriqués en Suisse et à l'étranger) et/ou de son exploitation (entretien, ventilation, eaux de chaussée, etc.) et/ou le trafic qui y circule.

L'art. 5 de l'ordonnance faisait référence à la LPE et la loi sur le CO₂, ce qui en affaiblissait la lecture, la compréhension et son application. Dès lors, nous aurions souhaité que l'art. 5 soit explicite par lui-même.

En fixant des seuils d'émissions annuelles pour les nouvelles installations et celles subissant une modification importante (1'500 t éq CO₂, respectivement 500 t), l'art. 5 entretenait un certain flou puisque l'OEIE parle elle de modification considérable. Ici aussi, il y aurait eu lieu d'harmoniser le vocabulaire utilisé. Plus fondamentalement, ces seuils semblaient épargner certaines installations dont la durée de vie dans le temps est limitée (par exemple pour des événements). De plus, le rapport parlait d'émissions annuelles alors que le texte de l'ordonnance ne le mentionnait pas.

Finalement, si ces modifications législatives devaient être adoptées dans une prochaine révision, elles auront des incidences importantes en termes d'application pour les cantons qui en ont la responsabilité. Par conséquent, notre Conseil demande de:

- Prévoir une aide à l'exécution par la mise à jour du manuel EIE de la Confédération (OFEV) avec les éléments techniques, méthodologiques, d'assujettissement, etc. en lien avec la protection du climat. Dans ce cadre, il conviendra que les recommandations précisent la manière dont les limitations des émissions de GES pourront être effectuées sur les installations fixes telles que les routes d'importances et aussi potentiellement les parkings; mais aussi leur ampleur et la méthodologie de calcul à adopter, le périmètre des calculs, etc.
- Formuler par ailleurs plus clairement si à l'avenir l'EIE sera étendue systématiquement aux enjeux de la protection du climat de manière à harmoniser

l'application de l'OEIE au niveau Suisse (cf. modification de l'art. 3 OEIE et postulat Po.20.3001 de la CEATE-N <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeff?AffairId=20203001> de la CEATE-N). Notre canton y est favorable.

- Accorder une période transitoire pour l'application de ces nouvelles dispositions relatives à l'EIE de l'ordre de 12 à 18 mois pour développer les compétences, les capacités, les procédures et préciser les délais d'instruction dans notre canton et stabiliser les aides à l'exécution.
- Enfin, même si ce n'est pas spécifiquement l'objet de cette consultation, notre canton demande de prévoir une consultation des cantons avant la présentation au parlement du rapport du CF au Po.20.3001 qui précise la prise en compte des effets positifs et négatifs sur la protection du climat dans le cadre de l'étude de l'impact sur l'environnement. Une aide à l'exécution devra également être proposée pour la mise en œuvre de ce rapport du CF en réponse au postulat.

Ch. 3 mesures techniques visant à réduire les émissions de CO₂ des bâtiments

Art. 9: Exemption de durée limitée concernant le chauffage à distance

La développement d'infrastructures de réseaux de chauffage à distance nécessite des capitaux et engendre de manière générale des coûts conséquents, en particulier dans les périmètres urbains. L'exemption qui était proposée à l'article 9 du présent projet est saluée, à condition d'abaisser la durée limitée de l'exemption que nous jugeons trop élevée pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de CO₂ du parc immobilier. Par ailleurs, il aurait fallu impérativement supprimer le terme "contraignant" à l'al. 1 let. a de ce même article 9, car le droit de l'aménagement du territoire ainsi que le droit énergétique, fédéral ou cantonal, ne spécifient pas le caractère contraignant d'un tel document cadre. Il conviendrait donc de les remplacer par "il existe un plan directeur énergétique cantonal ou un document équivalent dans lequel sont inscrits des chauffages à distances".

Art. 10: Augmentation de la valeur limite de CO₂ pour protéger des intérêts publics prépondérants

Notre Conseil considère que le futur cadre fédéral proposé devra apporter plus de précisions en matière de disproportion et de dérogation notamment en rapport à l'article 10 al.1 let. a du présent projet. En effet, il est important pour les autorités cantonales de savoir si l'augmentation de 5kg spécifiée à l'article 10 (al. 1 et 2) dudit projet d'ordonnance vaudrait également pour les mesures techniques complémentaires que les cantons ont édictées ou prévoient d'édicter afin de réaliser l'article 9 de la LCO₂.

En l'absence de précisions à ce titre, notre Conseil ne comprend pas comment auraient cohabité les dispositifs spécifiés dans le présent projet, notamment celui centré sur les valeurs limites d'émissions (VLE) de CO₂ de la LCO₂, et les dispositifs énergétiques cantonaux existants. A notre sens en effet, la disproportion économique ou les infaisabilités mentionnées auraient considérablement risqué de mettre en concurrence l'article 10 de la LCO₂ et les dispositifs cantonaux complémentaires. Les destinataires des mesures auraient pu arguer que l'infaisabilité ou la disproportion économique au sens de l'OCO₂ auraient été valables dans le cadre des exigences cantonales. Il existait par conséquent un risque d'utilisation du régime légal le plus favorable.

Dès lors, il conviendrait de spécifier votre intention en matière d'évaluation de la disproportionnalité, intention qui apparaît plus clairement dans le rapport explicatif (p.24). Autrement, les chances d'atteindre les objectifs dévolus aux cantons en la matière pourraient être sérieusement compromises.

Art. 11 et annexe 2: Preuve du respect de la valeur limite de CO₂

Notre gouvernement considère qu'il existait comme mentionné plus haut un risque non négligeable supplémentaire que l'application de l'ordonnance eu privilégié l'effacement administratif des émissions de CO₂ au détriment de baisses réelles. Afin de soutenir les objectifs ambitieux de la Confédération, notre Conseil demande que les cantons disposant de méthodes alternatives, fondées sur des valeurs mesurées notamment, soient dispensés d'appliquer la méthode définie à l'annexe 2 si celle-ci est conservée dans un futur projet de révision. Alternativement, notre Conseil demande, afin d'éviter des réductions d'émissions de CO₂ fictives, de baisser le seuil qui était défini au point 4 de l'annexe 2.

En outre selon l'al. 2 de l'art 11, il aurait été admis que l'on ne comptabilise pas le contenu carbone de l'électricité nécessaire au fonctionnement des pompes à chaleur par exemple. Notre Conseil juge que cette disposition aurait donné un mauvais signal aux acteurs qui souhaitent développer des filières renouvelables locales en termes d'investissement et aurait revêtu un risque majeur du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement en électricité, comme l'a récemment souligné la Commission fédérale de l'électricité (EiCom).

Par ailleurs, notre Conseil préconise de compléter le point 1 de l'annexe 2, en précisant notamment que les cantons peuvent développer des méthodes fondées sur des valeurs mesurées.

Art. 13: Prise en compte du recours à des biocombustibles

Notre Conseil estime que la Confédération devra trouver un moyen pour assurer que les certificats d'origines soient estampillés avec une granularité temporelle la plus fine possible et adaptable à mesure des progrès méthodologiques en la matière. De manière générale, notre gouvernement considère que les dispositions relatives au recours à des biocombustibles auraient été trop compliquées à mettre en œuvre et à contrôler. In fine, nous pensons que cette solution de recours aux biocombustibles se ferait au détriment de l'efficacité énergétique, et une fois de plus, de la décarbonation des parcs immobiliers cantonaux.

Chapitre 13 Fonds pour le climat et utilisation des moyens

Art. 182: Utilisation des moyens pour les mesures visées aux sections 4 à 10

Notre gouvernement réaffirme son soutien au financement des mesures complémentaires dans le domaine des bâtiments en lien avec l'aménagement du territoire en matière d'énergie, le remplacement des chauffages à combustible fossiles, et autres mesures selon l'art. 55 al. 2 de la LCO₂. Toutefois, notre gouvernement estime qu'il n'aurait pas été impératif de financer toutes les lettres a-h, notamment lorsque des programmes de soutiens cantonaux existent déjà. En effet, il semble pertinent de renoncer à certaines aides présentant des effets d'aubaine importantes et un chevauchement conséquent avec des programmes cantonaux. Par ailleurs, il conviendrait de spécifier un peu plus les mécanismes d'allocation du fonds pour ces mesures conformément à l'art. 182 de l'OCO₂.

Section 5, Projets d'utilisation directe de la géothermie pour la production de chaleur

Art. 193 et 194 et annexe 27

Nous considérons que les projets d'utilisation directe de la géothermie devraient bénéficier d'un soutien spécifique à même de compenser le risque inhérent au sous-sol. Pour disposer d'une couverture adéquate, notre Conseil propose l'ajout d'une garantie de risque en sus des contributions. La combinaison d'une garantie d'un maximum de 35% en cas d'échec permettrait de couvrir le risque géologique à hauteur de 95 % et ramener ainsi la géothermie à un niveau de soutien comparable. La garantie présentant l'avantage de n'être payée qu'en cas d'échec.

Art. 194

Le traitement de ces dossiers complexes et souvent unique par le canton est un long processus itératif qui implique du temps et l'intervention de nombreux acteurs jusqu'au dépôt d'un dossier complet. Fort de notre expérience nous proposons de ne pas exiger que le dépôt du dossier soit complet, mais une preuve que la procédure avec le canton est engagée favorablement. Cela permettrait d'accélérer et optimiser des procédures longues, tant pour ce qui est de l'octroi de l'autorisation du canton que de l'évaluation du dossier par la Confédération.

Section 13, Transport ferroviaire transfrontalier de personne, Art. 233 à 236

Nous constatons que les aides financières à allouer ne concernaient que les offres de transport ferroviaire transfrontalier de personnes, soit le transport international de voyageurs et plus particulièrement les trains de nuit, considérant que ce sont ces derniers qui permettrait d'économiser le plus de CO₂, en remplaçant les voyages en avion.

Cependant, le trafic individuel motorisé transfrontalier local représente plus de 80% des prestations kilométriques des déplacements traversant la frontière cantonale et un report modal notamment vers les transports collectifs permettrait de réduire les émissions de GES de façon substantielle.

Or, le transport transfrontalier local et régional ainsi que les services d'autocar transfrontaliers étaient exclus de l'encouragement, considérant que ces derniers sont déjà subventionnés par d'autres sources.

Aussi, nous suggérons que le transport local et régional transfrontalier puissent également faire des demandes de contributions dans le cas d'amélioration d'offres existantes ou d'investissements de l'amélioration des infrastructures, mais aussi dans des matériels roulants (autocars/bus) utilisant des énergies non fossiles par exemple. Ce dernier point permettrait ainsi d'encourager le passage des véhicules de transport public aux énergies propres.