



Genève, le 30 mars 2022

Le Conseil d'Etat

1223-2022

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

Concerne : révision de la loi sur le CO₂

Madame la Conseillère fédérale,

Votre courrier du 17 décembre dernier nous est bien parvenu et a retenu toute notre attention.

Le canton de Genève s'engage de manière significative en faveur de la protection du climat depuis de nombreuses années. C'est dans cette perspective que notre Conseil a décidé de déclarer l'urgence climatique en décembre 2019 et a adopté un nouveau Plan climat cantonal aux objectifs renforcés le 14 avril 2021.

Comme s'y est engagé la Suisse en ratifiant l'accord de Paris et en signant le Pacte de Glasgow sur le Climat, nous devons agir résolument et sans attendre contre les changements climatiques, en renforçant considérablement les efforts déployés jusqu'ici. Nous partageons à ce propos votre analyse concernant le refus de la révision totale de la loi sur le CO₂ qui ne doit pas être interprété comme un rejet de la protection du climat.

Notre Conseil soutient plusieurs mesures proposées dans cette révision, notamment l'allocation de fonds à l'encouragement de la géothermie et des planifications énergétiques, ainsi qu'au fonds de technologie. Nous sommes également favorables à l'affectation des produits issus de la sanction versée par les importateurs de véhicules à l'encouragement des bornes de recharge et la création de nouvelles possibilités d'encouragement dans le domaine des transports, notamment pour le transport ferroviaire transfrontalier de voyageurs, les sources de propulsion alternatives dans les transports publics ou les mesures de réduction des émissions dans le domaine de l'aviation.

En terme de politique de l'air, la révision de la loi sur le CO₂ n'amène pas de conflit majeur, mais plutôt des synergies. Il faudra toutefois s'assurer que la promotion de nouvelles motorisations en faveur d'une réduction des émissions de CO₂, ne va pas à l'encontre de celles des gaz polluants, en impliquant le cas échéant une augmentation des émissions de NOx (par exemples : les véhicules à motorisation diesel ou biodiesel et les nouvelles technologies pour les moteurs d'avions).

Cependant, comme mentionné au chapitre 2.2.4 du rapport explicatif, le Pacte de Glasgow appelle à faire preuve de davantage d'ambition et exhorte les pays à se montrer les plus ambitieux possible, en tenant compte des responsabilités, des capacités et du contexte qui leur sont propres.

Notre Conseil s'étonne donc du manque d'ambition du projet de révision proposé par le Conseil fédéral, qui ne permettra d'atteindre en 2030 qu'environ 33% de réduction des émissions des gaz à effet de serre (GES) en Suisse. Une grande partie des réductions supplémentaires devra donc être réalisée à l'étranger pour atteindre l'objectif de la Suisse à 2030.

La réduction des émissions de 27% attendue pour le secteur des transports à l'horizon 2030 et les mesures proposées pour y parvenir, ne nous semblent en particulier pas suffisamment ambitieuses.

Nous rappelons que le secteur des transports n'a pas atteint ses objectifs pour 2020 malgré le dispositif mis en place par la Confédération et qu'il représentait en 2019 la part la plus importante des émissions totales de GES. Bien que nous accueillions favorablement la volonté de la Confédération de promouvoir l'électromobilité, 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, 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 ses fruits auprès de nos interlocuteurs fédéraux.

A ce propos, nous nous étonnons qu'aucune mesure ne soit prévue pour inciter à une diminution de l'usage des transports individuels motorisés et à un transfert vers des modes de transport plus respectueux du climat et de l'environnement. Nous émettons également des réserves sur l'article 37a relatif au transport ferroviaire transfrontalier de personnes, qui exclut le transport transfrontalier local et régional (voir les observations détaillées en annexe).

En outre, à l'instar de l'Union Européenne, notre Conseil encourage la Confédération à fixer au plus vite un objectif temporel concernant l'obligation d'immatriculation de véhicules neufs fonctionnant uniquement aux énergies renouvelables. Il pourrait ainsi être pertinent d'inscrire cet objectif dans la loi sur le CO₂ ou comme modification à une autre loi.

Concernant le domaine du bâtiment, nous estimons que les mesures proposées sont également insuffisantes. Il est notamment regrettable que les moyens mis à disposition du Programme Bâtiments ne soient pas augmentés. Il est en effet indispensable d'accroître le taux de rénovation du parc immobilier pour atteindre les objectifs climatiques et cela nécessitera d'importants investissements de la part des propriétaires et des cantons.

En particulier, nous demandons la suppression du plafond annuel de 420 millions de francs prévu à l'art. 34, al. 1 et l'affectation directe du montant de 150 millions de francs réservé à l'art. 33a, al. 2 aux moyens prévus à l'art. 34, al. 1 pour la réduction des émissions de CO₂ des bâtiments (voir les observations détaillées en annexe).

Par ailleurs, avec 525 millions de francs de dépenses par an prévus pour le secteur du bâtiment, et seulement 100 millions de francs pour celui des transports, la répartition financière des mesures d'encouragement illustre également l'insuffisance de moyens octroyés au secteur des transports pour réduire ses émissions.

En conclusion, notre Conseil estime que le projet de révision de la loi sur le CO₂ ne permet pas de garantir des réductions suffisantes d'émissions de GES au regard des enjeux et des

objectifs climatiques ainsi que des responsabilités et des capacités de la Suisse. Le Conseil d'Etat demande que des mesures supplémentaires pour réduire les émissions en Suisse soient proposées par le Conseil fédéral, afin que soient respectés les engagements du Pacte de Glasgow.

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

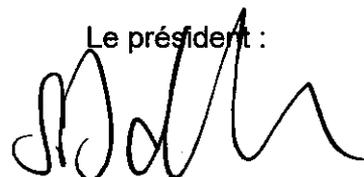
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righele

Le président :



Serge Dal Busco

Annexe : commentaires généraux et par article

Annexe: Commentaires généraux et par article concernant la révision de la loi sur le CO₂:

Objectifs de réduction des gaz à effet de serre, art. 3, al. 1ter:

Nous regrettons que la part de mesures devant être réalisée en Suisse ne figure pas dans la loi et que, selon les conséquences sur les émissions de GES décrites au chapitre 5.1 du rapport explicatif, une part importante des réductions devra être réalisée à l'étranger.

En effet, de 2020 à 2030, il est estimé que les émissions seront réduites de 46.2 à 36.1 millions de tonnes en Suisse, soit une diminution de 10.1 tonnes. Il faudra donc des réductions supplémentaires de 9.1 tonnes à l'étranger pour atteindre l'objectif en 2030 (réduction des émissions à 27 millions de tonnes), ce qui représente près de la moitié des réductions effectuées entre 2020 et 2030.

Nous demandons qu'au moins 75% des réductions supplémentaires visées à l'art. 3, al. 1 soient réalisées en Suisse.

Réduction des émissions selon l'état de la technique (proposition d'un nouvel article 8b à la fin du chapitre 1)

Nous proposons de réintroduire la disposition relative à la réduction des émissions des gaz à effet de serre selon l'état de la technique qui figurait dans le projet de loi refusé le 13 juin dernier. En effet, le principe de l'étude de l'impact sur l'environnement est que ces installations ne peuvent pas faire l'objet de mesures techniques standards pour éviter, diminuer et compenser voire même améliorer leur impact sur l'environnement. Dès lors et par analogie avec les autres thématiques environnementales tel que les eaux, le sol, le bruit, les déchets et la biodiversité pour citer quelques exemples, ces installations doivent également faire l'objet d'une analyse et de mesures particulières au cas par cas en matière de réduction des émissions des gaz à effet de serre.

Nouvelle art. 8b:

¹ Quiconque souhaite construire ou modifier de manière importante des installations au sens de l'art. 7, al. 7, de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE) qui génèrent lors leur exploitation une certaine quantité minimale de gaz à effet de serre veille à ce que les gaz à effet de serre générés par ces installations soient limités dans la mesure que permet l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable.

² Le Conseil fédéral fixe les quantités minimales prévues à l'al. 1.

Principe, art. 13b, al. 4:

L'alinéa 4 pourrait être reformulé pour plus de clarté.

Attribution et mise aux enchères de droits d'émission, art. 19 et 19a:

L'absence de critères concernant l'attribution des droits d'émission à titre gratuit nous empêche de pouvoir exprimer un avis définitif à ce stade. Le fait que les droits d'émission soient attribués à titre gratuit ou pas et la définition des règles d'attribution sont essentiels pour pouvoir juger ces articles.

Il serait en tous les cas souhaitable d'introduire dans la LCO₂ un nouveau critère relatif à l'importance des émissions de polluants atmosphériques générées par les installations et les aéronefs pour l'attribution gratuite des droits d'émission des GES. En cas d'émissions de

polluants importantes, la gratuité des droits d'émissions ne devrait pas être possible ou à défaut il faudrait en limiter la quantité.

Encouragement à réduire les émissions de GES, art. 31

Selon le rapport explicatif, les améliorations réalisées dans le cadre des conventions d'objectifs sont insuffisantes pour l'objectif zéro émissions nettes d'ici 2050. La trajectoire de réduction demande un saut technologique et un passage complet à des combustibles neutres en CO₂. Pour cette raison, les entreprises doivent remettre à la Confédération "de manière plausible" les mesures qu'elles mettront en œuvre pour ne plus générer d'émissions de gaz à effet de serre d'ici fin 2040 au plus tard. Or, cette mesure nous paraît d'une part trop vague (qu'est-ce qu'on entend par « de manière plausible » ? Dans quelle mesure ces engagements seront-ils contraignants?) et d'autre part tardive par rapport à un objectif de zéro émissions nettes en 2050.

Les règles de fonctionnement de cet instrument ne sont pas clairement définies dans la loi et cela ne nous permet pas d'exprimer un avis sur ce sujet.

Affectation de la taxe sur le CO₂, art. 33a, al. 2

La répartition exacte des montants non épuisés entre les affectations listées aux art. 34, 34a et 35 reste à définir. Toutefois, à cause des plafonds prévus par ces articles, la formulation actuelle du projet de loi rendrait inutile la réserve rendue possible par l'art. 33, al. 2.

On pourrait par exemple imaginer que les moyens non épuisés une année donnée soient affectés au Programme Bâtiments à partir de l'année suivante. Cependant, vu le plafond de 420 millions de francs prévu pour le Programme Bâtiments (plus 40 millions pour le remplacement des chauffages), les moyens non épuisés l'année précédente ne pourraient pas s'y ajouter. La création d'une réserve de 150 millions supprimerait en outre la possibilité actuelle d'allouer les moyens qui ne sont pas utilisés pour la géothermie durant une année donnée au Programme Bâtiments de cette année-là.

Nous demandons donc que le montant de 150 millions de francs prévu par l'art. 33a al. 2 au titre de réserve, permettant aux moyens non épuisés durant une année donnée de ne pas être immédiatement redistribués à la population et aux milieux économiques, vienne directement s'ajouter aux moyens prévus pour le Programme Bâtiments à l'art. 34, al. 1.

Réduction des émissions de CO₂ des bâtiments, art. 34

L'art. 33a prévoit d'augmenter jusqu'en 2030 la part de la taxe sur le CO₂ consacrée à la réduction des émissions en la faisant passer à moins de la moitié, au lieu de 33% actuellement. Cependant, les art. 34, 34a et 35 prévoient des plafonds pour les différentes affectations de cet argent.

Par conséquent, l'argent issu de la taxe sur le CO₂ dévolu à la réduction des émissions ne pourrait pas être entièrement utilisé. Pourtant, les cantons augmentent régulièrement le budget qu'ils consacrent au Programme Bâtiments car la rénovation du parc immobilier nécessite d'importants investissements.

Nous demandons donc de supprimer le plafond de 420 millions prévu par l'art. 34, al. 1.

Encouragement des bornes de recharge pour les véhicules électriques, art. 37, al. 1:

Dans l'article 37 al 1, il est fait mention de subventions accordées pour l'installation d'infrastructures pour les immeubles d'habitation, les entreprises et les places de stationnement publiques. Nous souhaitons nous assurer que les cantons seront en charge

de l'application de ces subventions et qu'ils pourront déterminer à quels types d'infrastructures les verser. En effet, nous souhaitons pouvoir fixer des critères d'octroi spécifiques pour les entreprises, qui permettront de ne pas favoriser le trafic pendulaire individuel motorisé.

Nous demandons donc que les cantons aient la compétence de définir les critères d'attribution des subventions.

Transport ferroviaire transfrontalier de voyageurs, art. 37a:

Nous regrettons que les aides financières à allouer ne concernent que les offres de transport ferroviaire transfrontalier de personnes, soit le transport international de voyageurs et plus particulièrement les trains de nuit, au motif que ce sont ces derniers qui permettraient 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. 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 de bus ou trams transfrontaliers sont exclus de l'encouragement, considérant que ces derniers sont déjà subventionnés par d'autres sources.

Concernant le transport ferroviaire transfrontalier, il est possible d'obtenir de la part de la Confédération, dans le cadre du Programme de Développement Stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES), un financement pour des études préliminaires ou pour la réalisation d'infrastructures visant à améliorer la desserte sur le territoire transfrontalier. Dans ce cadre, le Canton de Genève et la Région Auvergne-Rhône-Alpes envisagent de proposer des projets ferroviaires transfrontaliers à inscrire dans la prochaine étape PRODES, mais sans certitude d'être éligibles à un financement fédéral.

Aussi, nous demandons que le transport local et régional transfrontalier puisse également faire des demandes de contributions dans le cas d'amélioration d'offres existantes ou d'investissements dans 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.

Encouragement des technologies de propulsion neutres s'agissant des émissions de CO₂, art. 41a:

Bien que nous soutenons l'encouragement des technologies proposées à l'art. 41a, nous regrettons la somme allouée annuellement, qui semble très faible en regard des investissements que devront faire les entreprises en vue de réaliser la transition énergétique de leur flotte actuelle.

A titre de comparaison, l'électrification complète du parc du matériel roulant des transports publics genevois (tpg), qui sera réalisée d'ici à 2030, coûtera un peu plus de 700 millions de francs dont environ 415 millions pour le renouvellement de la flotte existante en fin de vie (bus diesel, trolley et trams ancienne génération); le reste du montant étant destiné à accompagner la croissance du réseau planifiée.

Nous imaginons que les montants engagés par les autres entreprises suisses seront certainement dans les mêmes ordres de grandeur mettant en exergue la faiblesse du montant annuel proposé par la Confédération en appui à cette transition.

Tel que précisé les tpg auront une flotte 100% électrique en 2030. Le premier appel d'offres est aujourd'hui lancé et les premiers véhicules sont attendus dès 2024. Les aides fédérales sont quant à elle offertes jusqu'en 2035 mais sans date de déclenchement du processus. Est-il à ce stade envisagé que les aides puissent s'obtenir de manière rétroactive pour des appels d'offres déjà lancés et en cours de livraison?

En outre, au-delà de l'enveloppe financière proposée, la répartition annuelle du montant entre les entreprises qui feraient des demandes de subvention n'est à ce stade pas claire. Toutes les entreprises postulant pour une subvention toucheront-elles une part de la subvention? Si non comment l'arbitrage se fera-t-il?

Par ailleurs, les tpg ont perçu ces dernières années un montant de 4 à 5 millions de francs au titre du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales. Il semblerait adéquat qu'un montant du même ordre leur soit versé à l'arrêt du remboursement de l'impôt, envisagé en 2026, au titre d'aide à l'électrification. Une telle proposition pourrait s'appliquer à toutes les entreprises de transport suisse, les encourageant à la transition énergétique et leur assurant annuellement une aide fédérale.

Nous demandons par conséquent que soient précisées les conditions d'octroi des aides financières et les hypothèses retenues pour fixer le montant plafond de 15 millions de francs par année et que ce plafond soit augmenté si nécessaire, en fonction des besoins et des investissements prévus par les entreprises de transports publics.

Rapport explicatif, ch. 2.2.4 Réduction des émissions de méthane - page 9:

Le rapport explicatif expose au chapitre 2.2.4 que la Suisse s'est engagée à réduire de 30% ses émissions de méthane d'ici à 2030 par rapport à 2020. Cet objectif n'est pas présent en tant que tel dans le texte de loi, ce que nous regrettons. Par ailleurs, la Confédération pense-t-elle pouvoir l'atteindre uniquement par des mesures incitatives comme les subventions ou le programme « Chauffez renouvelable » ?

Rapport explicatif, ch. 3.5.1 Système d'échange de quotas d'émission (SEQE) - page 24:

Selon l'état actuel des connaissances, il apparaît difficile pour les cantons de fixer des "valeurs limites appropriées pour les éventuelles émissions de polluants liées au captage du CO₂". Aussi, il serait souhaitable de confier à l'OFEV un mandat d'études afin d'établir un document (note/guide) recensant les technologies de captage/stockage de CO₂ les moins polluantes (procéder à des analyses de cycle de vie desdites technologies de captage de CO₂, ou à tout le moins à l'évaluation des émissions des polluants atmosphériques induites par lesdites technologies).

En cas de développement important des technologies de stockage et de transport du CO₂, la réglementation des éventuels pipelines de CO₂ ne devrait être confiée aux cantons qu'après étude des opportunités/options/risques existants dans les cantons. Ce travail pourrait être confié à un groupe de travail spécialisé représentant tous les cantons intéressés.