



Genève, le 24 avril 2024

## Le Conseil d'Etat

1843-2024

Département fédéral de l'environnement,  
des transports, de l'énergie et de la  
communication (DETEC)  
Monsieur Albert RÖSTI  
Conseiller fédéral  
3003 Berne

### **Concerne : consultation sur l'ordonnance sur la protection du climat**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Votre courrier du 24 janvier dernier nous est bien parvenu et a retenu toute notre attention.

Le Conseil d'Etat soutient globalement le projet d'ordonnance qui permet de préciser certains des instruments prévus dans la loi sur le climat et l'innovation (LCI).

Le canton de Genève salue notamment :

- le regroupement d'entreprises par branches économiques afin d'établir des feuilles de route standard de réduction des GES, qui aura un effet démultiplicateur évident et permettra aux TPE/PME d'être parties prenantes au mécanisme;
- les nouvelles dispositions en matière de couverture des risques pour les réseaux thermiques et les accumulateurs thermiques de longue durée, qui seront de nature à encourager leur diffusion en Suisse;
- la reprise quasiment intégrale du programme d'impulsion dans le Programme Bâtiments, qui devrait permettre l'intégration dans les systèmes informatiques existants de manière aisée.

Notre Conseil soutient également la création d'une plateforme pour la coordination dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques prévue ou encore la prise en compte des autres émissions ayant un effet climatique générées par le trafic aérien prévue à l'article 4 de l'ordonnance.

Le Conseil d'Etat estime cependant que le projet d'ordonnance ne répond que de manière partielle aux attentes suscitées par l'entrée en vigueur de la LCI. Cela est particulièrement criant sur la volumétrie des aides financières mises à disposition des entreprises.

L'atteinte des objectifs de la LCI implique par ailleurs des précisions importantes sur les modalités liées aux feuilles de routes, à la définition des branches économiques et aux modalités des processus et de technologies innovants. Il conviendrait principalement de :

- renforcer les mesures incitatives (soutien et investissement/fonctionnement) étant donné le caractère facultatif des feuilles de routes pour les entreprises;
- sécuriser les montants des aides financières à disposition afin d'encourager les investissements privés des entreprises, en garantissant par exemple un montant ou un pourcentage pour le moins;

- simplifier le processus d'aide, afin d'entraîner le plus grand nombre d'entreprises dans cette démarche.

En outre, nous regrettons que ce projet ne donne aucune indication sur l'application de plusieurs articles de la LCI, notamment sur les mesures nécessaires à l'adaptation et à la protection face aux effets des changements climatiques (art. 8 LCI), sur le rôle modèle de la Confédération et des cantons (art. 10 LCI), ou encore sur la conception et l'application d'autres actes fédéraux et cantonaux (art. 12 LCI). Les dispositions d'application de ces articles devraient être précisées le plus rapidement possible et en collaboration avec les cantons, afin de permettre une entrée en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

De plus, étant donné que l'art. 5 al. 1 de la LCI stipule que toutes les entreprises doivent avoir ramené leurs émissions à zéro net d'ici à 2050 au plus tard, des précisions par rapport aux conséquences en cas de non-atteinte de cet objectif sont également nécessaires.

Notre Conseil s'étonne par ailleurs de la teneur du modèle d'exécution relatif à l'encouragement du remplacement des chauffages électriques fixes décentralisés à résistance. Les montants d'aides proposés semblent en effet très élevés. En outre, notre Conseil demande de permettre aux cantons d'exclure de l'encouragement les détenteurs de ce type d'installations. Nous comprenons l'intérêt d'accélérer le remplacement de ces installations du point de vue de la sécurité d'approvisionnement en électricité notamment. Cela étant, dans le canton de Genève notamment, l'installation et le remplacement des chauffages électriques centraux et des chauffe-eau électriques sont interdits depuis 1986 et ceux des chauffages électriques décentralisés depuis 2010.

En conclusion, le Conseil d'Etat estime que ce projet d'ordonnance mériterait d'être complété sur plusieurs points. Des précisions sont nécessaires particulièrement concernant les feuilles de route et l'encouragement de technologies et de processus innovants. L'enveloppe financière doit être alignée sur l'enjeu d'une neutralité carbone pour les entreprises en 2050. Le montant de celle-ci doit donc être augmenté si l'on veut atteindre les objectifs assignés.

Vous trouverez en annexe des commentaires et propositions par article.

Par ailleurs en date du 1<sup>er</sup> janvier 2025, le programme d'impulsion débutera et les cantons devront préalablement avoir intégré ce programme dans leurs dispositifs informatiques existants. Notre gouvernement vous remercie dès lors par avance d'associer rapidement les cantons dans les démarches d'aménagement du programme d'impulsion afin d'avoir suffisamment de marge temporelle pour démarrer sa mise en œuvre.

En vous remerciant de nous avoir consultés sur ce projet d'ordonnance sur la protection du climat, nous vous prions de recevoir, Monsieur le Conseiller fédéral, l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle Righetti-El Zayadi

Le président :

Antonio Hodgers

## **Annexe : Commentaires et propositions par article concernant le projet d'ordonnance sur le climat :**

### Art. 2 Définitions

Le terme des TEN est défini à l'art. 2a de la LCI. La "fixation durable" du CO<sub>2</sub> éliminé de l'atmosphère y figure comme élément central de la définition. L'annexe 2, chiffre 5.2 de l'OCI stipule certes que l'OFEV et l'OFEN peuvent définir des critères de permanence du stockage, toutefois une définition précise de la notion de "fixation durable" (LCI art. 2a) ou une définition de l'exigence de permanence du stockage du CO<sub>2</sub> font défaut, tant dans l'OCI que dans le rapport explicatif.

La notion de « fixation durable » devrait être définie à l'art. 2, par exemple en précisant les critères.

### Art. 3 Calcul

Le bilan des émissions de gaz à effet de serre (GES) doit être établi selon les standards internationaux existants, aussi au-delà de 2030. Il convient de préciser quelles sont les recommandations juridiquement contraignantes de l'OFEV pour le calcul des émissions de gaz à effet de serre selon l'art. 3, al. 2 et la manière dont celles-ci sont communiquées aux cantons et aux autres acteurs concernés.

Les standards internationaux existants doivent être explicitement mentionnés à l'art. 3 al. 2 : « Les émissions de gaz à effet de serre sont calculées en tenant compte des connaissances scientifiques les plus actuelles et des exigences internationales. ».

Les documents contenant les recommandations de l'OFEV doivent être établis le plus rapidement possible et en collaboration avec les cantons.

### Art. 5 Feuille de route pour les entreprises

Il est nécessaire que les directives qui découleront de l'ordonnance de la LCI formulent de manière concise la teneur des feuilles de route, notamment les exigences minimales, les standards communs permettant de qualifier une mesure significative ou de faible importance.

Par ailleurs, l'articulation entre les feuilles de route selon l'art. 5 de la LCI et les conventions d'objectifs dans le domaine de l'énergie et du climat (entre autres pour l'exemption de la taxe sur le CO<sub>2</sub>) ne semble pas être clairement définie. Il serait utile de préciser cette articulation et d'éviter les redondances. Il convient d'examiner si les deux instruments peuvent être traités par la même plateforme.

A la lettre c, seules les "solutions technologiques" sont explicitement mentionnées, alors que les solutions non technologiques (p.ex. stratégiques ou comportementales) devraient également pouvoir être incluses.

A la lettre e, il est précisé que la trajectoire de réduction des entreprises doit être "axée sur les valeurs indicatives figurant à l'art. 4 de la LCI". L'article 4 de la LCI contient des valeurs indicatives sur l'ampleur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les différents secteurs "par rapport à 1990". Si cette indication est utile pour les secteurs, elle est difficilement applicable pour les entreprises individuelles, car celles-ci ne connaissent souvent pas l'évolution de leurs émissions au cours des années précédentes. Ainsi, les indications relatives à la trajectoire de réduction ne sont pas suffisamment claires du point de vue des entreprises.

#### Art. 6 à 9 Feuille de route pour les branches

Le regroupement d'entreprises par branches économiques implique une définition plus précise des typologies de branches économiques (définition de la notion de branche économique), ainsi qu'une prise en compte des spécificités propres à chaque secteur économique. Ainsi, les branches économiques ne sont pas systématiquement homogènes. De multiples facteurs, comme le contexte géographique, la proximité (ou non) d'une frontière internationale, les usages commerciaux, ou autres font que les réalités des secteurs économiques semblables sont différentes dans notre pays. Dès lors, la pertinence d'un bilan carbone et d'une feuille de route établie par une association faitière dans un Canton ne sera sans doute pas totalement transposable dans un autre Canton.

Dans ce contexte, se pose la question d'une feuille de route établie par une association professionnelle cantonale. Est-ce que celle-ci pourra s'inscrire dans le processus de soutien dès le 1<sup>er</sup> janvier 2025, si l'ensemble du processus est déjà réalisé ou devra-t-elle patienter jusqu'au dépôt d'un dossier de la faitière au niveau national ? Il serait souhaitable d'ouvrir cette possibilité pour une branche économique au niveau cantonal.

#### Art. 10 Technologie innovantes et contributions financières

Ce volet de l'ordonnance reste relativement obscur. Au-delà des critères techniques sur l'énergie et les émissions de CO<sub>2</sub>, aucun critère ne vient préciser la qualification de l'innovation ainsi que sa pondération.

Les processus et technologies innovants étant par leur nature même encore peu définis (si ce n'est pas encore connu), de quelle manière le législateur envisage leur retranscription dans les directives ? Il est dès lors nécessaire de préciser ces notions au travers d'un lexique définissant avec précision cette notion.

#### Art. 11 à 13 Aides financières

Le montant envisagé des contributions financières est trop faible. Compte tenu des objectifs ambitieux de la LCI, les montants des aides pour les entreprises devraient pouvoir être adaptés à la hausse. C'est d'autant plus vrai que ces incitations financières doivent venir contrebalancer l'absence de mesures contraignantes.

De plus, les entreprises ont l'absolue nécessité de connaître à l'avance les montants d'investissement ou les contributions de fonctionnement disponibles. Les dispositions évoquées dans l'ordonnance laissent poindre une trop importante incertitude sur les conditions et les décisions d'octroi (processus reconnu comme innovant, disponible financier sur le fonds, réalité des baisses d'émission de GES, etc.). Or, cette incertitude ne permet pas aux entreprises d'élaborer une planification financière à moyen terme. Il est à notre sens indispensable de préciser le système de soutien financier.

En effet, la prise de risque d'un changement de processus afin de limiter l'émission de GES – par exemple – ne pourrait avoir la garantie d'une prise en charge à moitié via les modalités de l'article 11. Au contraire, en donnant une garantie en amont du processus de décision et en assurant un soutien, le législateur se donne les moyens d'engager les entreprises sur un processus de transition.

Le système de soutien financier doit par ailleurs être transparent et compréhensible afin de ne pas représenter un frein à la sollicitation par les branches économiques ou les entreprises. Une trop forte complexité freine considérablement l'accès des entreprises aux soutiens financiers. Ce système de soutien doit être conçu et orienté en fonction de la réalité des entreprises. Il doit en outre garantir une certaine continuité dans les montants à disposition, permettant aux branches économiques d'engager leurs membres dans un processus (établissement du volume des émissions, rédaction d'une feuille de route, définition des investissements à prendre) par nature étalé sur une période assez longue.

Enfin, l'ordonnance reste muette sur une prise en charge des prérequis à une sollicitation financière prévue par la LCI. Or, les montants nécessaires à la réalisation d'un bilan carbone, ainsi que la réalisation d'une feuille de route par branche peuvent représenter une somme conséquente. A cette charge s'ajoute les différents rapports envisagés dans l'ordonnance, pour lesquels la charge financière reste portée par la branche ou par l'entreprise. Ainsi, les coûts initiaux de la demande, ainsi que les coûts de suivi, pourraient – dans un cas extrême – être plus élevés que le soutien financier. Il serait ainsi judicieux de continuer d'octroyer des aides financières pour l'élaboration des bilans carbone et des feuilles de routes dans le cadre de Suisse Energie pour stimuler la mise en route des entreprises et des branches dans leur chemin vers les net 0 carbone.

#### Art. 14 Limitation dans le temps des aides financières

Selon le rapport explicatif, outre les contributions d'investissement, qui sont octroyées tout au plus jusqu'au 31 décembre 2035, des contributions d'exploitation seront également octroyées.

Selon la dernière estimation des coûts du "Carbon Capture and Storage" (CCS) réalisée sur mandat de la Confédération, environ 70% des coûts de capture et plus de 50% des coûts de transport sont des coûts d'exploitation, qui s'étalent sur une longue période (>20 ans).

Or, les subventions d'exploitation sont limitées à 7 ans au maximum et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2037 (al. 2). Cette limitation dans le temps n'est pas suffisante pour garantir une sécurité d'investissement suffisante pour les grandes technologies ou infrastructures (p.ex. pour la mise en place de la chaîne de CSC) a. Une durée au moins deux fois plus longue, voire 20 ans, serait nécessaire.

#### Art. 16 Versement des aides financières

L'articulation envisagée par l'ordonnance, prévoyant un paiement à l'issu de l'établissement de la démonstration de baisse des émissions réelles versus des émissions antérieures est problématique. Cette articulation repousse l'aide en fin de processus, soit plusieurs années après l'investissement initial. Elle introduit une notion d'incertitude, notamment au regard de la mention de l'effet d'aubaine. En effet, l'analyse intervenant a posteriori, il sera extrêmement complexe d'évaluer de manière scientifique des mesures prises avec l'état des connaissances antérieures de trois ans, notamment sur des secteurs dont l'évolution est importante.

#### Art. 17 Publication d'informations

Les informations sur les mesures individuelles ne sont pas les seules à être d'intérêt général, les évaluations globales le sont également. Citons par exemple les réductions totales de gaz à effet de serre (GES) ou les émissions négatives obtenues grâce aux mesures, la proportion des mesures encouragées par branche, ou les coûts moyens par tonne de GES réduite ou captée.

L'OFEV et l'OFEN ne doivent pas seulement publier des informations sur les différentes mesures encouragées, comme décrit dans le rapport explicatif, mais également des évaluations globales.

#### Art. 18 Dispositions générales

Dans le domaine des TEN, les investissements sont également liés à des risques élevés et devraient être couverts par la Confédération.

Les risques d'investissement des infrastructures de transport de CO<sub>2</sub> doivent être couverts.

#### Art. 19 Réseaux thermiques

Il est prévu que "Les charges de pointe ne doivent être couvertes au moyen d'agents énergétiques fossiles que dans une proportion maximale de 20 % des apports d'énergie annuels", ce qui ne fait pas de sens pour la réalisation de l'objectif de zéro émission net par nouveaux réseaux thermiques. Alors que les combustibles fossiles sont parfois encore nécessaires pour couvrir les charges de pointe, ceux-ci doivent représenter une part aussi faible que possible et leur utilisation doit être limitée dans le temps.

L'article 19, alinéa 1, lettre c devrait être complété comme suit : "Il est démontré comment les sources d'énergie fossiles sont remplacées jusqu'en 2040, respectivement comment les émissions de gaz à effet de serre qui en résultent sont captés".

#### Art. 24 Objectifs stratégiques pour l'adaptation aux changements climatiques

Le développement d'objectifs stratégiques pour l'adaptation aux changements climatiques en collaboration avec les cantons est accueilli favorablement. Toutefois, des réglementations sur les mesures nécessaires (art. 8 LCI) devraient également être développées. Par ailleurs, si chaque champ d'action implique la collaboration de spécialistes, les interfaces entre les champs d'action méritent un soin particulier, notamment pour l'appréhension des potentiels synergies et conflits intersectoriels liés à l'adaptation (p. ex. entre l'adaptation de l'agriculture et la gestion de l'eau, ou entre la conservation de la biodiversité et les mesures de protection contre les dangers naturels).

Cette article doit être complété par des dispositions relatives aux mesures nécessaires et être nommé de manière appropriée. Il devrait explicitement mentionner la définition d'objectifs stratégiques d'adaptation aux impacts des changements climatiques pour les différents domaines.

#### Art. 25 Plateforme pour l'adaptation aux changements climatiques

Une bonne coordination de la plateforme avec les activités ou les canaux existants est importante. Les cantons devraient être explicitement mentionnés à l'art. 25, al. 2. Une représentation des cantons dans l'organe de pilotage est également à prévoir.

#### Art. 26 Mécanisme liés aux flux financiers compatibles avec les objectifs climatiques

L'ordonnance se cantonne à émettre des recommandations aux acteurs de la place financière, notamment via des tests climatiques facultatifs.

Le canton de Genève regrette qu'aucune mesure incitative ne soit présentée pour encourager ou développer les initiatives en faveur du secteur de la finance durable et demande à la Confédération de mettre en place un système véritablement incitatif à même de permettre d'atteindre l'objectif formulé par l'art. 9 de la LCI en matière de contribution de la place financière à un développement à faibles émissions et résistant au changement climatique.

Des mesures supplémentaires, visant à ce que la place financière suisse contribue efficacement à un développement à faibles émissions et résilient face aux changements climatiques, devraient être proposées.

#### Annexe 2, chiffres 1.2 et 1.3

Les exigences minimales semblent très élevées.

La possibilité d'une réduction des exigences minimales devrait être examinée.

#### Annexe 2, chiffre 1.6

Selon l'annexe 2, point 1.6, les mesures de stockage du CO<sub>2</sub> devraient permettre de stocker au moins 10 000 tonnes d'éq- CO<sub>2</sub> par année de manière temporaire ou durable. Cela exclurait les producteurs de biogaz et les producteurs de gaz d'épuration, qui captent pourtant déjà leur CO<sub>2</sub> lorsque le biogaz est traité. Ce CO<sub>2</sub> capté, qui est aujourd'hui généralement rejeté dans l'atmosphère, pourrait être épuré, liquéfié et stocké avec relativement peu d'efforts. Pour cette raison, la quantité minimale de CO<sub>2</sub> à stocker chaque année devrait être réduite.

Les exigences minimales devraient être réduites à moins de 10 000 tonnes d'éq- CO<sub>2</sub>.

#### Annexe 2, chiffre 2.3 lettre d

Ce critère n'est pas formulé de manière claire et devrait être décrit plus précisément.

#### Annexe 2, chiffres 3.3, 4.5 et 5.3

La formulation n'est pas assez précise en ce qui concerne la production propre d'électricité, car il n'existe pas de garanties d'origine pour celle-ci. Il faudrait en outre veiller à utiliser le moins possible d'électricité d'hiver.

Le chiffre 3.3 devrait être adapté comme suit :

*"Si les mesures entraînent une augmentation de la consommation d'électricité, l'entreprise doit s'engager à utiliser, dans la mesure de l'augmentation de la consommation d'électricité, de l'électricité provenant de sources non fossiles. Cette électricité doit si possible être produite par l'entreprise elle-même. Alternativement, son achat doit être justifié par des garanties d'origine. La procédure est à indiquer dans la feuille de route".*

Les chiffres 4.5. et 5.3. sont à adapter de façon analogue.

#### Annexe 2, chiffre 5.1

La formulation "émissions difficilement évitables" est peu concrète. La notion d'"émissions difficilement évitables" à l'art. 2 LCI est à définir. Alternativement, il pourrait être précisé que tous les domaines dans lesquels l'objectif zéro net est visé sans la prise en compte de TEN ne comprennent pas d'émissions difficilement évitables.

#### Annexe 2, chiffre 5.6

Le transport des émissions de CO<sub>2</sub> constitue une étape importante du processus, toutefois la mise en place de l'infrastructure correspondante fait encore largement défaut aujourd'hui.

Au point 5.6 de l'annexe 2, il devrait être précisé que les mesures de stockage des émissions de CO<sub>2</sub> comprennent également le transport et la mise en place de l'infrastructure y nécessaire.

#### Annexe 3, Ordonnance du 1er novembre 2017 sur l'énergie

##### Art. 54a Mesures au sens de l'art. 50a LEne

Notre canton demande de permettre aux cantons d'exclure de l'encouragement le remplacement d'installations de chauffage électriques fixes décentralisées à résistances par un chauffage principal fonctionnant aux énergies renouvelables. En effet, les cantons qui ont adopté une législation contraignante en la matière ne doivent pas être obligés de soutenir le remplacement de ces installations de chauffages électriques décentralisés.

En outre à l'instar de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK), nous proposons une méthode d'encouragement qui prévoit un forfait pour les constructions au chauffage électrique décentralisé d'une surface de référence énergétique (SRE) jusqu'à 250 m<sup>2</sup> et une contribution d'encouragement fondée sur la SRE pour les constructions plus importantes.

L'art. 54a al. 2 de l'ordonnance sur l'énergie devrait être adapté comme suit:

*Le remplacement d'installations de chauffage électriques fixes décentralisées à résistances par un chauffage principal fonctionnant aux énergies renouvelables est soutenu forfaitairement à hauteur de 15 000 francs pour les constructions d'une SRE jusqu'à 250 m<sup>2</sup> et de 60 francs par m<sup>2</sup> de SRE pour les constructions d'une SRE supérieure à 250 m<sup>2</sup>.*

#### Art. 54b Conseil pour le remplacement des chauffages

Ce dispositif de conseil pour le remplacement des chauffages est précieux, mais il s'agit clairement d'une reprise du programme "Chauffer renouvelable" existant au sein de SuisseEnergie. Notre Conseil estime qu'il doit être financé et poursuivi de manière séparée. La LCI veut allouer 200 millions supplémentaires par an et non pas refinancer des programmes existants.