

Consultation sur la modification de l'ordonnance sur la protection du climat (OCI)

I. Évaluation générale et commentaires généraux

A) Concernant la Confédération et les cantons

Exemplarité de la Confédération et des cantons en matière d'adaptation aux changements climatiques

Selon l'art. 10, al. 1 de la loi sur le climat et l'innovation (LCI), la Confédération et les cantons doivent être exemplaires en matière d'adaptation aux impacts des changements climatiques. L'ordonnance exige uniquement que les mesures d'adaptation soient mentionnées dans les feuilles de route (art. 30d, al. 2g) et dans les rapports (art. 30e, al. 4) de la Confédération. Elle ne donne aucune indication sur les périmètres, les domaines d'action ou les objectifs d'adaptation de la Confédération et des cantons. Au vu des impacts actuels et attendus des changements climatiques (cf. scénarios climatiques CH-2025), cette lacune est surprenante.

La Confédération et les cantons devraient notamment protéger les personnes sous leur responsabilité (employé-e-s, élèves, personnes détenues, etc.) face aux impacts des changements climatiques (en particulier la chaleur extrême). Les bâtiments publics, les routes et les infrastructures, la gestion des surfaces agricoles et forestières publiques, ainsi que la gestion des chaînes d'approvisionnement et des investissements financiers nécessaires aux activités administratives devraient également être adaptés.

Proposition : Le cadre régissant le rôle de modèle de la Confédération et des cantons en matière d'adaptation aux changements climatiques doit être clarifié dans un article distinct. Il convient notamment de souligner que la Confédération et les cantons ont la responsabilité de (a) limiter les dommages causés à leurs ressources matérielles et humaines et d'assurer la continuité et l'efficacité de leurs prestations (gestion des risques) et (b) promouvoir une mise en œuvre rapide de solutions innovantes qui contribuent à la résilience écologique, sociale et économique (impulsion). Le développement, le suivi et la mise en œuvre des mesures d'adaptation devrait également être précisé.

Exemplarité de la Confédération et des cantons en tant que partenaires d'entreprises proches

Selon l'art. 10, al. 1 de la loi sur le climat et l'innovation (LCI), la Confédération et les cantons devraient être exemplaires pour la réalisation de l'objectif de zéro émission nette. Cela implique non seulement que la Confédération et les cantons réduisent massivement leurs propres émissions et neutralisent les émissions restantes par des émissions négatives, mais aussi qu'ils soient exemplaires en tant que partenaires d'entreprises proches, tels que les organismes prestataires et les entreprises ou d'établissements autonomes de droit public avec participation cantonale. Cela est par ailleurs une bonne stratégie pour garantir que l'investissement soit alloué en faveur de l'accumulation d'expériences, connaissances, compétences et techniques en matière de la décarbonation, qui pourront ensuite être transférées vers le privé. Ceci est d'autant plus crucial au sein « d'entreprises proches de l'Etat » dont les réalités se rapprochent de celles du secteur privé. Il convient toutefois d'éviter des coordinations complexes, notamment pour la collecte des données.

Proposition : Le cadre régissant l'exemplarité de la Confédération et des cantons en tant que partenaires d'entreprises proches, et notamment d'organismes prestataires et d'entreprises ou d'établissements autonomes de droit public avec participation cantonale, doit être clarifié. Il convient notamment de souligner que la Confédération et les cantons (a) se fixent des objectifs dans ce domaine et les ancrent dans les contrats de prestation et les stratégies de participation et des conventions de prestations, et (b) utilisent leur marge de manœuvre pour encourager leurs partenaires à élaborer des feuilles de route conformément à l'art. 5 LCI.

B) Concernant la Confédération

Equilibre entre la réduction des émissions et l'utilisation de TEN

L'objectif d'une sortie des énergies fossiles n'est pas explicitement mentionné alors qu'il aurait pu l'être. Le rapport explicatif contient par ailleurs la phrase suivante concernant la Confédération, qui attire l'attention : « Cette dernière ne devrait pas s'appuyer uniquement sur le recours à ces NET pour compenser les émissions. » L'ordonnance ne mentionne pas le rapport entre la réduction des émissions et l'utilisation des technologies à émissions négatives (TEN). Il en résulte dès lors un risque que la Confédération s'appuie trop sur l'utilisation des TEN, qu'elle prenne du retard par rapport aux solutions innovantes déjà mises en œuvre par certains cantons et acteurs privés, et qu'elle ne soit dès lors pas exemplaire.

Demande : Le rapport entre la réduction des émissions et l'utilisation de TEN doit être clarifié, tant pour l'objectif de zéro émission nette pour 2040 que pour les objectifs intermédiaires pour les émissions directes et indirectes, ainsi que pour les émissions en amont et en aval à partir de 2028.

Objectifs intermédiaires et ajustement des mesures

L'ordonnance porte principalement sur les aspects liés à la documentation, sans toutefois donner des détails méthodologiques ou indiquer des objectifs intermédiaires. Pour ces derniers, le rapport explicatif renvoie simplement aux valeurs indicatives de l'art 4 LCI. Cela n'est pas suffisant pour garantir la réalisation des objectifs. Le cadre pour l'élaboration, la priorisation, la mise en œuvre, l'évaluation et l'ajustement des mesures devrait par ailleurs être clarifié afin que les objectifs de l'art. 10 LCI puissent être atteints.

Demande : La Confédération précise les détails méthodologiques, inscrit des objectifs intermédiaires et met en place des mécanismes permettant d'ajuster les mesures si les objectifs intermédiaires ne sont pas atteints.

C) Concernant les cantons

Feuilles de routes des cantons

L'art. 30d de l'OCI définit le contenu des feuilles de route pour l'administration fédérale centrale et l'armée. Nous saluons expressément le fait que ceux-ci s'alignent sur les dispositions relatives aux feuilles de route des entreprises. La présente ordonnance devrait également permettre aux cantons d'élaborer, sur la base de leurs bilans carbone, des feuilles de route concrètes pour la réduction des

GES et le développement des TEN, et de mettre en œuvre des mesures concrètes afin d'atteindre au moins zéro émission nette à partir de 2040.

Proposition : Ajout d'un nouvel alinéa 3 à l'art. 30f : « Pour leurs propres feuilles de route, les cantons peuvent s'inspirer du contenu des feuilles de route de l'administration fédérale centrale et de l'armée conformément à l'art. 30d. La Confédération leur fournit les informations et le soutien nécessaire à cet effet, en collaboration avec les coordinations intercantionales concernées. »

II. Commentaires relatifs aux dispositions spécifiques et qui concernent les cantons

Article 30a - Atteinte de l'objectif de zéro net

Alinéa 3

Pour atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici 2040, les cantons auront également besoin d'attestations de TEN pour les émissions inévitables (par exemple celles provenant des chauffages à distance ou des exploitations agricoles cantonales) ou s'ils incluent les émissions en amont et en aval. Un soutien de la Confédération pour l'acquisition d'attestations de TEN serait souhaitable, notamment pour garantir la qualité et éviter la concurrence. Il convient par ailleurs de préciser le cadre pour l'acquisition d'attestations de TEN par les entreprises proches des cantons (cf. remarques concernant les entreprises proches du canton).

Demande : L'article doit être complété comme suit : « Il soutient également les cantons (et les entreprises proches du canton) dans l'acquisition d'attestations de TEN. »

Alinéa 4

Parmi les entités au sens de l'annexe 3 OLOGA figurent la Poste Suisse et les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF), qui réalisent des prestations largement subventionnées par les pouvoirs publics pour le trafic régional. Les coûts des actions qui seront entreprises pour la tenue des objectifs influenceront donc aussi les budgets des cantons en charge de la politique des transports.

Le rapport explicatif dit que « Le rôle de modèle est rempli (...) par les entreprises proches des cantons ». Or, ce terme ne figure ni dans l'ordonnance, ni dans la loi, et il manque une définition conceptuelle. Dans le domaine socio-sanitaire, il pourrait potentiellement englober une diversité d'acteurs. La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du Canton de Vaud est par exemple en partenariat public-privé avec plus de 250 partenaires de droit privé dans son périmètre d'activités. Les répercussions sur les partenaires et tiers, ainsi que l'atteinte des objectifs, dépendront des définitions choisies.

Demande : En collaboration avec les cantons, discuter des implications budgétaires au niveau de la politique des transports, préciser la notion d'« entreprises proches des cantons » et clarifier si oui ou non s'ils sont soumis à l'obligation de viser zéro émission nette en 2040.

Alinéa 5



**Département des finances et
de l'agriculture (DFA)**

**Office cantonal de la durabilité et
du climat (OCDC)**

Place de la Gare 1
1003 Lausanne

Les dérogations doivent être identiques pour les cantons.

Article 30b - Établissement du bilan

Afin d'atteindre l'objectif de zéro émission nette, les cantons doivent également régulièrement pouvoir établir un bilan des émissions directes et indirectes, ainsi que des émissions en amont et en aval, pour leurs administrations cantonales centrales. Nous suggérons d'examiner un complément correspondant.

Demande : Un alinéa doit être ajouté à l'article : « 5 Les cantons établissent régulièrement un bilan complet des émissions de gaz à effet de serre de leur administration cantonale centrale. »

Article 30f - Bases pour les cantons, l'administration fédérale décentralisée et les entités de la Confédération devenues autonomes

Alinéa 1

Nous saluons que la Confédération mette à disposition les bases nécessaires, mais regrettons que le cadre de coordination pour la collaboration entre la Confédération et les cantons ne soit pas précisé dans l'ordonnance pour ce qui est de l'élaboration et de la révision des bases, ainsi que de leur publication. Si chaque Canton développe des stratégies, objectifs, méthodologies et outils différents en matière de décarbonation, il y a un fort risque d'incohérence. La Confédération, ou du moins les conférences intercantionales, devraient œuvrer à un meilleur alignement règlementaire et technique, le cas échéant en concertation avec les branches. Les plateformes existantes (Initiative Exemplarité et Climat (VEK), réseau d'adaptation aux changements climatiques, etc.) devraient être utilisées afin de promouvoir l'échange d'expériences, de données et de bonnes pratiques de manière systématique. Une telle coordination contribue de manière significative à exploiter les synergies, à éviter les doublons et à garantir une compréhension uniforme des objectifs à atteindre et de la méthodologie à suivre.

Etant donné le délai de 2040 et les différents niveaux d'avancement des cantons en matière de bilan, de feuilles de route et de mesures, il est important que ces aides arrivent rapidement, tout en tenant compte des différents besoins des cantons. Sans un renforcement ciblé des capacités, il y a le risque d'une exécution lacunaire qui compromettraient l'efficacité de l'ensemble de la politique climatique.

Ce n'est donc qu'à condition d'un renforcement de la coordination institutionnelle et d'un renforcement ciblé des capacités que la mise en œuvre de l'ordonnance pourra être réalisée de manière coordonnée et efficace sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, la phrase suivante du rapport explicatif interpelle : « Si les cantons, les unités de l'administration fédérale décentralisée et les entités de la Confédération devenues autonomes sont déjà plus avancés en ce qui concerne l'atteinte des objectifs, ils peuvent évidemment renoncer à ces aides et utiliser leurs propres outils. » Sur la base de cette phrase, il n'est pas clair s'il s'agit d'une obligation d'utiliser les outils de la Confédération, sauf lorsque le Canton est plus avancé en ce qui concerne l'atteinte des objectifs (et non en ce qui concerne le développement des outils), ou comme un véritable choix du Canton de choisir son propre outil ou d'utiliser celui de la Confédération.

Demande : L'article doit être complété comme suit : « [...] il encourage également les échanges de connaissances. La Confédération tient compte des besoins des cantons et coordonne les travaux avec les cantons. ». Ceci implique également la définition d'un délai pour la mise à disposition des aides aux cantons. Par ailleurs, il doit être précisé que le caractère facultatif des bases mises à disposition est général, et indépendant de l'état d'avancement des outils cantonaux.

III. Commentaires relatifs aux dispositions spécifiques et qui concernant la Confédération

Article 30a - Atteinte de l'objectif de zéro net

Alinéa 1

Nous saluons la définition des périmètres géographiques et organisationnels, ainsi que la prise en compte progressive des émissions en amont et en aval. Nous sommes conscients que l'inclusion des trois scopes dans l'objectif de zéro net 2040 est particulièrement ambitieux et nécessitera le recours aux TEN, qui n'existent pas actuellement à l'échelle industrielle, et qui sont coûteuses et énergivores. Toutefois, compte tenu de l'art. 10, al. 2 LCI, qui stipule que l'objectif de zéro émission nette d'ici 2040 tient également compte des émissions causées en amont et en aval par des tiers (scope 3), il faudrait fixer au plus vite, et avant fin 2028, une valeur minimale à atteindre pour le scope 3.

Par ailleurs, pour des raisons de transparence, il serait souhaitable de clarifier au moins les secteurs d'émission. Les recommandations du Cercle Climat sur les périmètres de l'Exemplarité de l'Etat pourraient servir de point de départ à des travaux dans ce sens.

Demande : L'article doit être reformulé comme suit : « [...] art. 3, al. 1, LCI d'ici à 2040. Les émissions directes et indirectes ainsi que les émissions en amont et en aval doivent être prises en compte. La réalisation des objectifs doit se faire de manière progressive, avec la définition de valeurs minimales dès 2028. » Le cadre applicable aux secteurs d'émission doit par ailleurs être clarifié. Il convient notamment de préciser si les bâtiments loués ou mis en location sont intégrés.

Alinéa 2

Nous saluons l'ancrage de l'objectif de zéro émission nette d'ici 2050 pour les sites à l'étranger, l'armée, le groupe Défense et armasuisse, cependant nous regrettons que ceux-ci ne s'inscrivent pas dans l'objectif zéro net 2040. Par ailleurs, le fait que les émissions en amont et en aval ne doivent être prises en compte que dans la mesure du possible ne semble pas tout à fait conforme au principe de l'exemplarité.

Demande : L'article doit être reformulé comme suit : « [...] LCI d'ici à 2050. Outre les émissions directes et indirectes, les émissions en amont et en aval doivent être prises en compte conformément à l'état de la technique. »

Alinéa 3

Le rapport explicatif mentionne (p. 3) que « l'administration fédérale centrale [...] ne devrait pas s'appuyer uniquement sur le recours à des NET pour compenser les émissions ». Cette formulation montre bien l'absence de cadre imposant de réduire prioritairement les émissions. Or, étant donné que la disponibilité d'attestations de TEN restera limitée à l'avenir, il est indispensable de rappeler que le recours aux TEN ne se fait que pour les émissions difficilement réductibles. En ce sens, l'article 30a devrait être complété.

Par ailleurs, l'ordonnance ne précise pas comment s'assurer que la disponibilité des attestations de TEN correspondra aux différentes feuilles de route de la Confédération.

Demande : L'article doit être complété comme suit : « Pour les émissions difficilement réductibles, l'OFEV se charge d'obtenir les attestations nationales et internationales nécessaires pour le recours aux NET par l'administration fédérale centrale et l'armée, tout en garantissant la compatibilité avec les feuilles de route.

Alinéa 5

Selon l'art. 10, al. 3 LCI, il ne peut être dérogé à la réalisation des objectifs, respectivement à la définition de mesures visant à atteindre ces objectifs, qu'en cas d'« exceptions liées à la sécurité du pays et à la protection de la population ». Les exceptions définies dans l'ordonnance ne correspondent pas à ce critère.

Au regard des objectifs climatiques de la Suisse, l'administration fédérale centrale devrait veiller à ce que ses activités dans les domaines concernés ne génèrent au moins aucune émission supplémentaire et contribuent autant que possible à la réduction des émissions. La Confédération dispose par exemple de leviers importants pour réduire les émissions générées par la construction voire l'extension d'infrastructures routières nationales, par la construction et l'exploitation de bâtiments de l'administration fédérale à l'étranger ou par les subventions fédérales. Il est donc légitime qu'elle agisse sur les émissions liées à ces activités.

Demande : L'article doit au minimum être complété comme suit : « [...] pour atteindre les objectifs fixés aux al. 1 et 2, cependant la réduction de ces émissions doit être soutenue. »

Article 30b - Établissement du bilan

Alinéa 1 et 3

La périodicité du bilan et de la trajectoire vers l'atteinte de l'objectif de zéro net devrait être clarifiée dans cet article. Au regard de l'art. 30e, al. 1, cela semble être le cas chaque année pour l'administration fédérale centrale, à l'exception du Groupement Défense et d'armasuisse, toutefois les données doivent être publiées qu'après la fin de chaque législature. Afin de garantir une cohérence maximale avec le programme de législature suivant, il serait souhaitable de publier les résultats avant la fin de chaque législature.

Compte tenu des temporalités différentes des objectifs (cf. art. 30a, al. 1 et 2) pour l'administration fédérale centrale sur les sites en Suisse (zéro net en 2040), l'administration fédérale centrale sur les sites à l'étranger (zéro net en 2050), l'armée (zéro net en 2040) et le Groupement Défense et armasuisse (zéro net en 2050), le bilan et la vue d'ensemble de l'atteinte de l'objectif de zéro net devraient clairement distinguer ces quatre domaines.

Pour des raisons de transparence, la réduction des émissions et le développement des TEN doivent être présentés de manière séparée dans le bilan.

Demande : La vision globale de la réalisation de l'objectif de zéro émission nette n'est pas claire. Cela devrait être précisé dans le rapport explicatif comme suit : « Le bilan et la vue d'ensemble de la réalisation de l'objectif de zéro émission nette sont effectuées séparément pour les quatre domaines suivants : administration fédérale centrale sur les sites en Suisse, administration fédérale centrale sur les sites à l'étranger, armée et groupe Défense. En outre, il convient de distinguer entre la réduction des émissions de gaz à effet de serre et le développement des TEN. Ils sont soumis chaque année au

Conseil fédéral et publiés avant la fin de chaque législature (à partir de 2032 pour le Groupement Défense et armasuisse). »

Alinéa 2 et 4

Le sens des versions allemande et française de l'ordonnance n'est pas le même. « Gesamtsicht » ne devrait pas être traduit par « aperçu », mais par « vue d'ensemble » ou « vue générale ».

Demande : Les articles dans la version en français devraient être reformulés comme suit : « Il établit une vue d'ensemble de l'atteinte de l'objectif de zéro net [...] ».

Article 30c - Feuilles de route pour l'administration fédérale centrale et l'armée : coordination et élaboration

Le texte semble favorable à conserver une grande marge de manœuvre dans l'application des feuilles de route pour que les départements réduisent leurs émissions sur tous les scopes tout en tenant compte de leurs besoins. Cela est particulièrement pertinent dans le secteur médico-social, où les émissions de scope 3 représentent environ 85-90% des émissions (notamment pour l'approvisionnement en matériel médical, médicaments, matériaux divers et gros équipements médicaux), mais où des réductions ne sont pas toujours viables en tenant compte des vulnérabilités du public accueilli.

L'organisation envisagée, qui implique une multiplication des feuilles de route sous forme d'une feuille de route générale, comporte plusieurs risques : nécessité de disposer d'employé-e-s avec des connaissances spécialisées, manque de coordination entre les départements et les unités administratives, et surtout concurrence pour l'utilisation du TEN. Afin de garantir la compatibilité des feuilles de route et une mise en œuvre efficace et réussie de l'objectif de zéro émission nette, une coordination transversale semble être nécessaire.

La coordination et l'élaboration des feuilles de route pour l'adaptation aux changements climatiques ne sont pas clarifiées et devraient également être intégrées dans l'ordonnance.

Demande : Un nouvel alinéa 8 doit être ajouté afin de clarifier la coordination et l'élaboration des feuilles de route pour l'adaptation aux changements climatiques. Un nouvel alinéa 9 doit être ajouté, prévoyant que le Conseil fédéral désigne une unité chargée de la coordination transversale et de la compatibilité des feuilles de route.

Article 30d - Feuilles de route pour l'administration fédérale centrale et l'armée : contenu

Alinéa 2, lettre d

Il serait important de définir ce qu'est la réduction maximale des émissions attendues et à partir de quelle quantité d'émissions résiduelles il est possible de recourir à des TEN.

Demande : L'article doit être complété comme suit : « (...) afin de réduire les émissions au minimum de XX% par rapport à l'année de référence, puis si toutes les possibilités de réduction ont été explorées, évaluer la possibilité de recourir à des NET pour au maximum XX% des émissions. »