



28 février 2022

Rapport de monitoring du fédéralisme 2017-2021

Changement climatique – politique environnementale et énergétique

Point de vue des cantons

Sommaire

1.	Introduction.....	2
2.	Échelon international : accord de Paris	2
3.	Changement climatique : tous les échelons institutionnels sont concernés	2
4.	Loi sur le CO ₂ : principal dossier de politique environnementale	3
5.	Participation et influence de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie.....	3
6.	Activités des cantons	4
7.	Bilan en demi-teinte dans les urnes	4

1. Introduction

Loi sur le CO₂, initiative pour les glaciers, grèves du climat, élection climatiques : la politique environnementale est sur toutes les lèvres. En outre, le changement climatique reflète un phénomène et une question politique qui ne s'arrêtent ni aux frontières des cantons, ni à celles du pays. Comment la Suisse Suisse fédérale se positionne-t-elle sur ces sujets ?

En 2019, avant le début de la pandémie de COVID-19, de nombreuses grèves du climat ont été organisées, notamment par des jeunes. Des milliers de personnes ont manifesté pour exiger des objectifs climatiques plus ambitieux. Après les élections fédérales de la même année, un nombre relativement élevé de personnalités politiques des VERT-E-S ont fait leur entrée au Conseil national et au Conseil des États, ce qui a ensuite été qualifié « d'élections climatiques » par les observateurs et les observatrices. La politique environnementale occupe désormais les esprits de la population. Le « Baromètre des préoccupations », publié chaque année par la banque Credit Suisse, révèle la même tendance : en 2011, la protection de l'environnement ne figurait même pas dans le top dix. Une décennie plus tard, en 2021, les citoyen·nes considèrent que seule la pandémie de COVID-19 représente un défi plus grand pour la Suisse que la protection de l'environnement.

2. Échelon international : accord de Paris

Dans l'article 2 de l'accord de Paris, conclu en 2015 lors de la conférence des Nations Unies sur le changement climatique, les États signataires, dont fait partie la Suisse, se sont engagés à limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C par rapport au niveau préindustriel. Sur la base de cette décision, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a publié un rapport spécial sur les conséquences prévues du réchauffement climatique. La Suisse ne sera pas épargnée, et elle en fait d'ailleurs déjà l'expérience. Ces dernières années, elle a été touchée par de nombreux phénomènes climatiques : orage dévastateur (Lausanne, 2018), glissements de terrain (Grimsel et Bondo, 2017), incendies de forêt (Tessin, 2018-2019), coulées de boue (Chamoson, 2019) ainsi que périodes de sécheresse et de chaleur (étés 2018 et 2019). À cela s'ajoute la fonte des glaciers et du pergélisol, lesquels représentent respectivement 2,5 % et 5 % du territoire suisse.

3. Changement climatique : tous les échelons institutionnels sont concernés

Société civile, politique, médias, milieux économiques : le climat est sur toutes les lèvres. Or, ce que cette notion recouvre reste souvent vague. La question climatique est particulièrement complexe et concerne de multiples domaines : aménagement du territoire, forêts, agriculture, transports, bâtiments, énergie, etc. Et la liste n'est pas exhaustive, car pratiquement tous les domaines dépendent plus ou moins fortement du climat. Cet état de fait montre l'importance d'une séparation claire des tâches entre les trois échelons institutionnels. Parmi les exemples cités ci-dessus, l'aménagement du territoire est un domaine dont la responsabilité est partagée : la Confédération définit les lignes directrices, lesquelles sont ensuite mises en œuvre par les cantons (art. 75 Cst). En revanche, bien que la législation sur le transport ferroviaire et l'aviation relève uniquement de la compétence de la Confédération (art. 81a et 87 Cst.), les cantons sont légalement tenus de veiller à ce que l'offre de transports publics soit suffisante dans toutes les régions du pays. Les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons (art. 89, al. 4, Cst.).

De toute évidence, il n'y a pas qu'une seule réponse à la problématique du changement climatique – bien au contraire. Les solutions sont diverses, globales, transversales et coordonnées entre les échelons de notre État fédéral. Sont également utilisées des approches résultant d'une coordination

des instances fédérales, intercantionales, cantonales et communales (départements, offices, conférences, etc.).

4. Loi sur le CO₂ : principal dossier de politique environnementale

Afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre en Suisse, le Conseil fédéral et le Parlement ont révisé la loi sur le CO₂ : en 2018, les Chambres fédérales ont entamé une révision totale de cette loi, finalement adoptée à la session d'automne 2020 – mais rejetée par le peuple le 13 juin 2021. Cela étant, il s'agit du principal dossier de politique environnementale de ces dernières années à l'échelon fédéral. Il représente en outre un bon exemple de texte de loi couvrant plusieurs thématiques relatives au climat et qui aurait eu un impact sur les cantons.

La première section du deuxième chapitre de la loi révisée concerne les mesures techniques de réduction des émissions de CO₂ s'appliquant aux bâtiments. Cependant, les cantons n'avaient pas attendu la révision de loi à l'échelon fédéral pour prendre des mesures cantonales visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le domaine des bâtiments. Avec le concours de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK), ils ont adopté en 2014 une révision du modèle de prescriptions énergétiques cantonales (MoPEC), aux fins d'une harmonisation intercantonale.

5. Participation et influence de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie

L'EnDK regrette de ne pas avoir été consultée au stade pré-parlementaire de la révision de la loi sur le CO₂. Ce n'est que durant la phase parlementaire qu'elle a eu l'occasion de prendre position et ainsi d'exercer son influence.

Concrètement, l'EnDK a notamment réussi à augmenter la valeur limite des émissions de CO₂ de 6 à 20 kg par m² de surface de référence énergétique. Selon elle, la valeur limite de 6 kg de CO₂ proposée par le Conseil fédéral pour les bâtiments existants ne peut *de facto* être respectée qu'en construisant un nouveau générateur de chaleur renouvelable, ce qui exclut comme alternative les mesures d'amélioration de l'efficacité de l'enveloppe des bâtiments. L'objectif d'augmenter l'efficacité énergétique des bâtiments est ainsi sapé. Les personnes qui doivent dépenser de l'argent pour remplacer leur chauffage ne pourront effectivement plus guère investir dans l'assainissement de l'enveloppe du bâtiment. Or, ce sont notamment ces mesures d'amélioration de l'efficacité qui contribuent à la réduction des émissions de CO₂ et à la diminution de la consommation d'énergie. Elles contribuent en outre de manière significative à ce que la sécurité de l'approvisionnement en électricité soit assurée en hiver.

Les cantons ont fait valoir qu'en fixant une valeur limite trop basse, la révision en cours des lois cantonales sur l'énergie relatives aux MoPEC (2014) serait torpillée. Il aurait été impossible d'introduire de nouvelles exigences concernant l'assainissement de l'enveloppe des bâtiments si elles avaient été remises en question par la sur le loi CO₂ trois ans plus tard.

Cette loi aurait eu des répercussions sur la politique des cantons dans le domaine du bâtiment, mais pas uniquement. Les transports publics sont un autre exemple, notamment parce que l'exonération des transports publics de l'impôt sur les huiles minérales aurait été limitée dans le temps.

6. Activités des cantons

Outre le MoPEC, les cantons ont pris d'autres mesures afin de réduire les émissions de CO₂. Plusieurs parlements cantonaux ont décrété l'état d'urgence climatique ; en plus de la déclaration symbolique, certains cantons rédigent actuellement un plan détaillé définissant des mesures politiques qui visent notamment à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le canton de Vaud a par exemple présenté son plan climatique cantonal, dont l'objectif principal est de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 50 % à 60 % d'ici à 2030 et d'atteindre la neutralité climatique sur son territoire d'ici à 2050. Les villes ne se sont pas en reste : l'Union des villes suisses (UVS) a par exemple publié une charte climatique.

7. Bilan en demi-teinte dans les urnes

Comme mentionné, l'environnement figure en tête du « Baromètre des préoccupations » de Credit Suisse. Dans le même temps, plusieurs projets de lutte contre le changement climatique ont subi ces dernières années un échec dans les urnes. L'exemple le plus parlant est le rejet, le 13 juin 2021, de la révision de la loi sur le CO₂. Les MoPEC n'ont pas fait l'unanimité non plus, les cantons de Soleure, de Berne et d'Argovie ne les ayant pas adoptés. En outre, Genève n'a pas soutenu les projets de densité urbaine, et la construction d'éoliennes a été rejetée par le peuple dans certaines villes des cantons de Vaud, de Neuchâtel et de Berne. Ces refus sont toutefois à relativiser et les autorités ont également enregistré plusieurs succès. Par exemple, tous les cantons à l'exception des trois susmentionnés ont déjà mis en œuvre les MoPEC ou presque et, en 2017, le peuple suisse s'est très largement prononcé en faveur de la loi sur l'énergie (LEne). Par ailleurs, le prochain test au niveau fédéral est déjà prévu : en 2023 ou 2024, le peuple devrait voter sur l'initiative sur les glaciers, laquelle exige que les émissions de gaz à effet de serre soient réduites à zéro net d'ici à 2050. Le 11 août 2021, le Conseil fédéral a adopté le message pour un contre-projet direct.