



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

**La politique suisse de réduction des émissions de gaz à effet de serre : une analyse de la mise en œuvre**

**Die Politik der Schweiz zur Reduktion der Treibhausgasemissionen : eine Vollzugsanalyse**

Johann Dupuis, Peter Knoepfel, Rémi Schweizer, Mario Marchesini, Marie Du Pontavice, Lionel Walter

Rapport sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)  
IDHEAP, Chaire de politiques publiques et durabilité – 2016

## **Impressum**

**Mandant :** Office fédéral de l'environnement (OFEV), division Climat, CH-3003 Berne

L'OFEV est un office du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

**Mandataire :** Prof Dr Peter Knoepfel (IDHEAP, Université de Lausanne)

**Auteur :** Dr Johann Dupuis (chef de projet, IDHEAP, Université de Lausanne) ; Prof. Dr Peter Knoepfel (supervision, IDHEAP, Université de Lausanne) ; Dr Rémi Schweizer (IEPHI, Université de Lausanne) ; Marie Du Pontavice (IUKB, Université de Lausanne) ; Mario Marchesini (Université de Genève) ; Lionel Walter (IDHEAP, Université de Lausanne)

**Accompagnement OFEV :** Andrea Burkhardt (division climat), Roger Ramer (division climat)

**Citation :** Dupuis, J., Knoepfel, P., Schweizer, R., Marchesini, M., Du Pontavice, M., & Walter, L. (2016). La politique suisse de réduction des émissions de gaz à effet de serre : une analyse de la mise en œuvre / Die Politik der Schweiz zur Reduktion der Treibhausgasemissionen : eine Vollzugsanalyse. Rapport à l'intention de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Lausanne : IDHEAP, Université de Lausanne.

**Remarque :** La présente étude/le présent rapport a été réalisé(e) sur mandat de l'OFEV. Seul le mandataire porte la responsabilité de son contenu.

Une version papier de ce rapport est disponible sur demande aux auteurs.

# SOMMAIRE

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>3</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG.....</b>	<b>9</b>
<b>RAPPORT DE SYNTHÈSE .....</b>	<b>15</b>
<b>1 Situation initiale, objectifs, théories et méthodes .....</b>	<b>15</b>
<b>2 Résultats principaux .....</b>	<b>18</b>
2.1 Stratégies d'adaptation des importateurs d'automobiles aux nouvelles prescriptions sur les émissions de CO <sub>2</sub> des voitures de tourisme .....	18
2.2 Stratégies d'assainissement énergétique des propriétaires fonciers en réponse au Programme Bâtiments .....	25
2.3 Stratégies de réduction du CO <sub>2</sub> des acteurs de l'industrie des services en réponse à la mise en œuvre de la politique climatique .....	31
<b>3 Recommandations pour une politique climatique plus efficace, efficiente et désirable .....</b>	<b>42</b>
<b>SCHLUSSBERICHT .....</b>	<b>53</b>
<b>1 Ausgangslage, Ziele, theoretische Grundlagen und Methoden .....</b>	<b>53</b>
<b>2 Wichtigste Ergebnisse .....</b>	<b>56</b>
2.1 Strategien der Automobilimporteure zur Anpassung an die neuen CO <sub>2</sub> -Emissionsvorschriften für Personenwagen.....	56
2.2 Energiesanierungsstrategien der Liegenschaftsbesitzer als Reaktion auf das Gebäudeprogramm.....	63
2.3 CO <sub>2</sub> -Reduktionsstrategien der Akteure der Dienstleistungsindustrie als Reaktion auf die Umsetzung der Klimapolitik .....	69
<b>3 Empfehlungen für eine effizientere, effektivere und wünschenswertere Klimapolitik .....</b>	<b>82</b>

<b>ANNEXES .....</b>	<b>91</b>
<b>1 Cadre d'analyse théorique .....</b>	<b>93</b>
<b>2 Rapport détaillé n° 1 : les stratégies d'adaptation des importateurs d'automobiles aux nouvelles prescriptions concernant les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme .....</b>	<b>107</b>
<b>3 Rapport détaillé n° 2 : les stratégies d'assainissement énergétique des propriétaires fonciers en réponse au Programme Bâtiments .....</b>	<b>147</b>
<b>4 Rapport détaillé n° 3 : les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> des acteurs de l'industrie des services en réponse à la mise en œuvre de la politique climatique .....</b>	<b>207</b>
<b>5 Annexes au Rapport 3 :.....</b>	<b>257</b>
I. La fondation Klimastiftung comme contribution collective du secteur des services .....	259
II. Le commerce de détail : les cas de Coop et Migros.....	277
III. Le tourisme hivernal : le cas des remontées mécaniques de Grimentz et Zinal.....	325
IV. Les banques cantonales : les cas de la Banque Cantonale du Valais et de Swisscanto .....	351

# RÉSUMÉ

## Contexte

Afin de se préparer à la seconde période de mise en œuvre du protocole de Kyoto (2013-2020), la Confédération a mené une révision totale de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, entrée en vigueur au 1er janvier 2013. La Confédération a ainsi renforcé ses objectifs en matière de lutte contre le changement climatique et a introduit de nouveaux instruments d'intervention pour y parvenir.

Depuis lors, la nécessité politique de réduire les émissions de gaz à effet de serre s'est encore accentuée. Lors de la COP21 en décembre 2015 à Paris, la Suisse s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 50 % par rapport à 1990 à l'horizon 2030. En outre, la stratégie énergétique 2050 ambitionne de ramener les émissions de CO<sub>2</sub> par habitant dans une fourchette de 1 à 1,5 tonne d'ici à 2050, contre 5,3 tonnes par habitant à l'heure actuelle.

## Objectif de l'étude et questions de recherche

Cette recherche mandatée par l'OFEV analyse l'impact de la politique climatique sur le comportement des acteurs économiques et leurs réactions face aux instruments publics introduits pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub>. L'étude, réalisée au cours de l'année 2015, questionne la cohérence du dispositif institutionnel actuel ainsi que sa capacité à stimuler l'action des acteurs économiques en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Elle livre un diagnostic de l'efficacité, de l'effectivité et de la désirabilité de la politique publique menée par la Confédération.

## Méthode

L'étude repose sur une investigation approfondie des processus décisionnels par lesquels les acteurs économiques mettent en place des stratégies de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. 47 entretiens semi-structurés avec des décideurs ont été réalisés, puis croisés avec des données statistiques ainsi qu'avec les informations obtenues par recherche documentaire. L'enquête concerne trois champs d'études prioritaires pour la politique climatique, définis en collaboration avec l'OFEV : (1) l'impact des prescriptions CO<sub>2</sub> sur les importateurs de voitures de tourisme dans le secteur des transports ; (2) l'impact du Programme Bâtiments sur les propriétaires de logements dans le secteur des ménages ; (3) l'impact de la taxe CO<sub>2</sub> sur les entreprises du secteur économique tertiaire.

## Principaux résultats (cf. Tableau 1, ci-dessous)

### Impacts des prescriptions CO<sub>2</sub> sur les importateurs de voitures de tourisme

Les normes CO<sub>2</sub> ne constituent pas une interdiction d'importer des véhicules excédant les valeurs cibles, mais impliquent uniquement une sanction financière en cas de dépassement. Leur efficacité à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> du secteur des transports souffre d'un champ d'application restreint aux seules voitures de tourisme, alors que le bas prix des carburants en Suisse favorise l'augmentation des émissions de CO<sub>2</sub> dues au tourisme à la pompe. En outre,

les normes CO<sub>2</sub> n'exercent que peu d'impacts sur le marché de l'importation officielle. Elles ne s'appliquent que sur l'ensemble des véhicules importés annuellement et non sur chaque véhicule mis sur le marché par les gros importateurs officiels. Dès lors, les consommateurs ne sont pas nécessairement avertis du fait que certains véhicules fournis par les importateurs officiels dépassent les normes légales sur le CO<sub>2</sub>. Pour autant que la performance CO<sub>2</sub> indiquée par les constructeurs soit considérée comme exacte, 77 % des gros importateurs officiels de voitures de tourisme respectent ainsi déjà les nouvelles normes CO<sub>2</sub>, sans nécessairement avoir besoin de modifier fondamentalement leur politique d'importation et de vente de véhicules. Toutefois, la marge de manœuvre supplémentaire des importateurs officiels est mince compte tenu de leur dépendance à l'égard des constructeurs d'automobiles.

À l'opposé, les normes CO<sub>2</sub> s'appliquent sur chaque véhicule mis sur le marché par les petits importateurs parallèles. Ces derniers pesant moins de 10 % des ventes sur le marché, ils s'acquittent pourtant de près de 51 % des sanctions pour dépassement des normes sur le CO<sub>2</sub>. Les petits importateurs parallèles déploient ainsi diverses stratégies dans le but de réduire l'impact des normes CO<sub>2</sub>. Il s'agit notamment du recentrement sur le marché des occasions de plus de 6 mois (non frappés par les normes), les systèmes de bourse CO<sub>2</sub>, ainsi que l'importation temporaire de véhicules particulièrement efficaces afin d'améliorer le bilan CO<sub>2</sub> annuel. Au-delà du problème d'égalité de traitement entre petit et gros importateurs, l'étude souligne que l'affectation du produit des sanctions pour dépassement des normes CO<sub>2</sub> au fonds d'infrastructure est indésirable, puisque celui-ci finance des projets routiers générateurs de CO<sub>2</sub>, en contradiction avec les objectifs de la politique climatique.

#### Impacts du Programme Bâtiments sur les propriétaires de logements dans le secteur des ménages

Le Programme Bâtiment délivre des contributions financières à tous les propriétaires désireux de mener un assainissement énergétique. Cependant, on constate, entre 2010 et 2014, une baisse progressive des parts de financement versées en faveur des propriétaires particuliers au profit notamment des personnes morales et des sociétés immobilières. Ceci est problématique en ce qui concerne l'efficacité du programme, puisque le nombre de logements à assainir est le plus important chez les particuliers.<sup>1</sup> De plus, l'on observe plus de risques d'effets d'aubaine dans le cas d'usage du programme par les sociétés immobilières, qui ont un intérêt financier direct à mener des assainissements, ainsi que dans le cas des institutions publiques, qui peuvent déjà être contraintes légalement ou politiquement à mener des assainissements.

Des limites à l'effectivité sont en outre constatées, car le programme n'exerce aucun effet sur le comportement des usagers du bâtiment assaini et en particulier sur leur usage du chauffage. Il se peut donc que l'impact des assainissements énergétiques sur les émissions de CO<sub>2</sub> soit inférieur aux effets attendus, par exemple si le chauffage central n'est pas correctement réglé suite aux travaux, ce qui incomberait au propriétaire. D'autre part, certaines rénovations « de

---

<sup>1</sup> Cette tendance a été positive du point de vue de l'efficacité, puisque les frais administratifs par tonne de CO<sub>2</sub> économisée s'en sont trouvés fortement réduits.

luxe » conduisent à une augmentation indésirable de la surface de référence énergétique par personne et donc de l'effet sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Le Programme Bâtiment n'a cependant pas d'influence directe sur l'augmentation de la surface de référence énergétique par personne, car seule l'isolation d'éléments de bâtiment déjà existants est soutenue financièrement. Une partie de ces problèmes pourraient être réglés si les contributions versées par le Programme Bâtiment étaient conditionnées à la réalisation d'un audit énergétique, indexées au mérite de l'assainissement en termes de réduction du besoin en chauffage et restreintes à l'usage par des particuliers et des coopératives.

### Impacts de la taxe CO<sub>2</sub> sur les entreprises du secteur économique tertiaire

La taxe CO<sub>2</sub> renchérit la consommation de combustibles fossiles par les entreprises de services. La force de l'incitation économique directe découlant de la taxe est toutefois faible, car seuls les combustibles fossiles sont visés. Or, l'essentiel du bilan climatique des entreprises de services est composé des émissions de GES provoquées indirectement — au cours du processus de création de la valeur — ou contenues dans la consommation d'électricités, toutes deux non-visées par la taxe CO<sub>2</sub>. L'entrée en vigueur de la taxe CO<sub>2</sub> a exercé des effets bénéfiques indirects en contribuant à un climat propice à la recherche de stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub> par certaines entreprises cherchant à se profiler en pionner dans le domaine environnemental et désireuses de limiter les risques d'apparition de normes légales plus contraignantes. Les ressources nécessaires à l'innovation en matière de réduction du CO<sub>2</sub> cantonnent toutefois ces stratégies aux grandes entreprises du secteur.

Le manque de transparence des flux financiers découlant de la taxe ainsi que du bilan climatique des activités des entreprises empêche une prise de conscience des consommateurs et limite la pression du marché à agir sur les émissions de CO<sub>2</sub>. En l'état actuel, les stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub> restent économiquement trop risquées pour les PME. Cette situation est exacerbée par les modalités de redistribution du produit de la taxe au prorata de la masse salariale, ce qui crée une inégalité de traitement, les entreprises détenant la taille critique réalisant un bénéfice financier net de la taxe. La taxe CO<sub>2</sub>, censée être neutre économiquement, génère paradoxalement plusieurs types de distorsions économiques, notamment parce qu'approximativement 75 % des entreprises exemptées de la taxe se trouvent en Suisse alémanique.

### **Conclusion**

Cette étude suggère aux décideurs plusieurs pistes de réflexion transversale afin d'améliorer la cohérence de la politique suisse de réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment les quatre suivantes :

- Éliminer les inégalités de traitement, tout en récompensant les comportements méritoires, en universalisant l'obligation de la taxe CO<sub>2</sub> et en instaurant une redistribution du produit proportionnelle à la performance en matière de réduction du CO<sub>2</sub>.
- Renforcer l'impact des objectifs de la loi sur le CO<sub>2</sub> en œuvrant en faveur de leur intégration dans les politiques de protection de l'environnement. Notamment, en obligeant la considération des GES dans l'ordonnance relative à l'étude d'impact sur

l'environnement; en incorporant des prescriptions sur les GES dans l'ordonnance sur l'agriculture biologique, dans la loi sur les placements collectifs, ou encore par l'introduction d'objectifs de réduction de l'intensité CO<sub>2</sub> du courant distribué pour les fournisseurs d'électricité.

- Créer une information publique sur l'impact climatique des activités économiques en introduisant une obligation de réaliser des bilans CO<sub>2</sub> transparents incluant les émissions indirectes, en particulier pour les institutions de droit public.
- Améliorer la crédibilité et la visibilité de l'action publique contre le CO<sub>2</sub> en affectant une partie du produit de la taxe CO<sub>2</sub> à un fonds d'assurance public bénéficiant aux victimes et secteurs économiques impactés négativement par le changement climatique.

Tableau 1: Diagnostic des limites à l'efficacité, l'effectivité et à la désirabilité des instruments de la politique climatique

	Prescriptions CO <sub>2</sub> sur les voitures de tourisme	Programme Bâtiments	Taxe CO <sub>2</sub> et secteur des services
<b>Efficacité</b>	<p>Champ d'application trop restreint des normes</p> <p>Prescriptions CO<sub>2</sub> souvent invisibles et n'influençant que peu le consommateur</p> <p>Impact limité sur le marché de l'importation officielle d'automobiles</p>	<p>Diminution problématique des parts de financement distribuées aux particuliers, qui possèdent le plus grand nombre de logements à assainir.</p> <p>Aucun impact sur les comportements des habitants/locataires des logements assainis en matière d'énergie</p>	<p>Faible effet incitatif direct de la taxe CO<sub>2</sub> sur les entreprises de services</p> <p>Les grandes entreprises de services réalisent un bénéfice financier net par le biais de la taxe CO<sub>2</sub></p> <p>Invisibilité et inefficacité de la taxe CO<sub>2</sub> sur le comportement des consommateurs</p>
<b>Effectivité</b>	<p>Les performances CO<sub>2</sub> annoncées par les constructeurs, les mesures transitoires et la possibilité de compenser les émissions des véhicules trop polluants rendent les normes peu effectives</p> <p>Marge de manœuvre des importateurs officiels limitée par la dépendance aux constructeurs</p> <p>Les effets des normes peuvent être contournés par les importateurs parallèles</p>	<p>La réduction attendue des émissions de CO<sub>2</sub> pas nécessairement atteinte, notamment lorsque le chauffage n'est pas correctement réglé après l'assainissement</p> <p>Les contributions versées à des assainissements de l'enveloppe du bâtiment qui s'accompagnent d'assainissements de luxe conduisent à une réduction du CO<sub>2</sub> inférieure à ce qui pourrait être attendu. Le risque étant que la surface de référence énergétique par personne augmente après l'assainissement.</p> <p>L'effectivité serait supérieure si les encouragements étaient indexés à un calcul de réduction du besoin en chaleur à l'échelle du logement sur la base d'un audit énergétique</p>	<p>Les principaux composants du bilan climatique des entreprises de services, émissions indirectes de GES et consommation d'électricité, ne sont pas affectés par la taxe CO<sub>2</sub></p> <p>Le système de redistribution du produit de la taxe ne favorise pas les stratégies les plus méritoires de réduction du CO<sub>2</sub></p> <p>La coordination avec le système des engagements formels de réduction ainsi qu'avec les autres instruments de politiques environnementales est améliorable</p>
<b>Désirabilité</b>	<p>Inégalité de traitement entre petits et gros importateurs de véhicules</p> <p>Affectation du produit des sanctions aux infrastructures routières non conforme à l'objectif de la loi sur le CO<sub>2</sub></p>	<p>Risque d'une contribution indésirable à la gentrification</p> <p>Effets d'aubaine important dans le cas des contributions versées aux sociétés immobilières et aux pouvoirs publics</p>	<p>Inégalité de traitement entre industrie lourde et industrie des services</p> <p>Mode de perception et de redistribution de la taxe favorisant les grandes entreprises au détriment des PME</p> <p>Fortes disparités régionales dans les exemptions à la taxe CO<sub>2</sub></p>



# ZUSAMMENFASSUNG

## Kontext

Im Hinblick auf die zweite Umsetzungsperiode des Kyoto-Protokolls (2013-2020) hat der Bund eine Gesamtrevision des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen durchgeführt. Diese ist am 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Dadurch hat der Bund seine Ziele für die Bekämpfung des Klimawandels gestärkt und neue Interventionsinstrumente eingeführt.

Auch auf politischer Ebene ist die Notwendigkeit die Treibhausgasemissionen zu reduzieren stärker geworden. Anlässlich der COP21 im Dezember 2015 in Paris hat sich der Bundesrat dazu verpflichtet, ihre Treibhausgase zwischen 1990 und 2030 um 50% zu reduzieren. Zudem strebt die Energiestrategie 2050 an, die CO<sub>2</sub>-Emissionen von heute 5,3 Tonnen pro Einwohner bis 2050 auf 1 bis 1,5 Tonnen zu senken.

## Ziel der Studie und Fragenstellung

Die vom BAFU im Auftrag gegebene Studie analysiert den Einfluss der Klimapolitik auf das Verhalten von Wirtschaftsakteuren und deren Reaktionen auf Massnahmen, die der Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen dienen sollen. Die 2015 durchgeführte Studie fragt nach der Kohärenz des heutigen Instrumentensets und nach dessen Fähigkeit, Wirtschaftsakteure zum Handeln im Bereich der Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen anzuregen. Sie erstellt eine Diagnose bezüglich der Wirksamkeit (Wahl der Zielgruppen), Effektivität (Fähigkeit der Instrumente zur Einleitung von Verhaltensveränderungen) und Wünschbarkeit der vom Bund durchgeführten Klimapolitik.

## Methode

Die Studie basiert auf einer sorgfältigen Untersuchung der Entscheidungsprozesse, die die Wirtschaftsakteure für die Realisierung ihrer CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien einsetzen. Dazu wurden 47 halb-strukturierte Interviews durchgeführt, deren Inhalt mit statistischen Angaben und Informationen aus verfügbarer Dokumentation ergänzt wurde. Die Studie betrifft drei für die Klimapolitik prioritäre Bereiche, die in Zusammenarbeit mit dem BAFU ausgewählt wurden: (1) Einfluss der CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften auf die Importeure von Tourismusfahrzeugen im Transportbereich; (2) Einfluss des Gebäudeprogramms auf Liegenschaftsbesitzer im Bereich der Haushalte; (3) Einfluss der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Firmen des Dienstleistungsbereichs.

## Hauptresultate (siehe Tabelle 1 unten)

### Einfluss der CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften auf die Importeure von Tourismusfahrzeugen im Transportbereich

Die CO<sub>2</sub>-Normen verbieten nicht das Importieren von Fahrzeugen, welche die festgelegten Werte überschreiten, sondern führen zur einer „Geldstrafe“, sollten diese Werte nicht eingehalten werden. Ihre Wirksamkeit in Bezug auf die Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen im Transportbereich leidet darunter, dass ihr Anwendungsbereich auf neue Fahrzeuge begrenzt ist und der reale Treibstoffkonsum nicht genügend berücksichtigt wird. Ausserdem führen die vergleichsweise niedrigen Treibstoffpreise in der Schweiz zu einem « Tanktourismus ». Damit

wird die CO<sub>2</sub>-Bilanz der Schweiz verschlechtert. Empirisch beeinflussen die CO<sub>2</sub>-Normen den offiziellen Importmarkt nur in geringem Ausmass. Sie gelten ausschliesslich für die Gesamtanzahl der jährlich importierten Fahrzeuge und nicht für jedes einzelne Fahrzeug, das von den grossen Importeuren auf den Markt gebracht wird. Infolgedessen sind die Verbraucher nicht unbedingt darüber informiert, dass gewisse von den offiziellen Importeuren gelieferte Fahrzeuge die rechtlichen CO<sub>2</sub>-Normen überschreiten. Unter der Annahme, dass die vom Hersteller angegebene CO<sub>2</sub>-Angaben zutreffen, respektieren bereits 77% der offiziellen Autoimporteure die neuen CO<sub>2</sub>-Normen, ohne dass diese ihre Import- und Fahrzeugverkaufspolitik grundsätzlich ändern müssten. Angesichts ihrer Abhängigkeit von den Autoherstellern ist der Handlungsspielraum der offiziellen Importeure allerdings gering.

Die CO<sub>2</sub>-Normen gelten dagegen für jedes Fahrzeug, das von einem kleinen Importeur auf den Markt gebracht wird. Obwohl diese Verkäufe weniger als 10% ausmachen, entrichten die Klein-Importeure fast 51% der Geldstrafen für das Überschreiten der CO<sub>2</sub>-Normen. Diese haben daher verschiedene Strategien entwickelt, um den Einfluss der CO<sub>2</sub>-Normen zu mindern. Unter anderem weichen sie auf den Gebrauchtwagenmarkt aus; sie handeln mit Fahrzeugen, die älter sind als 6 Monate (und daher von den Normen nicht betroffen sind), oder sie errichten CO<sub>2</sub>-Börsen um ihre jährliche CO<sub>2</sub>-Bilanz zu verbessern. Ausser dieser Ungleichbehandlung von kleinen und grossen Importeuren zeigt unsere Studie, dass die Verwendung der Einnahmen, der durch die Geldstrafen für das Überschreiten von CO<sub>2</sub>-Normen anfallen, zur Speisung des Infrastrukturfonds nicht wünschenswert ist, da dieser Strassenprojekte finanziert, die CO<sub>2</sub> generieren. Dies steht in Widerspruch mit den Zielsetzungen der Klimapolitik.

#### Einfluss des Gebäudeprogramms auf Liegenschaftsbesitzer im Bereich der Haushalte

Das Gebäudeprogramm verteilt finanzielle Beiträge an alle Eigentümer, die eine energetische Sanierung durchführen wollen. Zwischen 2010 und 2014 kann ein progressiver Rückgang des Finanzierungsanteils von Privatpersonen zu Gunsten von juristischen Personen und Immobiliengesellschaften festgestellt werden. Hinsichtlich der Wirksamkeit ist dies problematisch, da die Zahl der sanierungsbedürftigen Wohnungen bei Privatpersonen am grössten ist.<sup>2</sup> Ausserdem besteht bei der Anwendung des Programms durch Immobiliengesellschaften ein grösseres Risiko von Mitnahmeeffekten, da diese an Sanierungen ein direktes finanzielles Interesse haben. Ähnliches gilt für öffentliche Institutionen, die politisch oder rechtlich ohnehin dazu verpflichtet sind, Sanierungen durchzuführen.

Zusätzlich wurde eine begrenzte Reichweite der Wirkung des Programms festgestellt, da es keinen Einfluss auf das Verhalten von Personen ausübt, die renovierte Gebäude bewohnen, insbesondere auf deren Heizungsverhalten. Daher kann die Wirkung der Energiesanierungen auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen schwächer ausfallen als erwartet, zum Beispiel wenn die Zentralheizung nach dem Ende der Arbeiten nicht korrekt eingestellt wird, was dem Eigentümer obliegt. Zudem können Gewisse „Luxusrenovierungen“ zu einer unerwünschten

---

<sup>2</sup> Bezüglich der Effizienz des Förderprogramms ist diese Tendenz jedoch positiv zu werten, da sich dadurch der finanzielle Verwaltungsaufwand pro eingesparte Tonne CO<sub>2</sub> stark reduzierte.

Erhöhung der Energiebezugsfläche pro Person führen, was ebenfalls eine reduzierende Wirkung auf die CO<sub>2</sub>-Einsparungen der energiestischen Sanierung hat. Das Gebäudeprogramm hat jedoch keinen direkten Einfluss auf die steigenden Energiebezugsflächen, da nur die Dämmung von bestehenden Gebäudeteilen finanziell unterstützt wird. Ein Teil dieser Probleme könnte dadurch gelöst werden, dass die vom Gebäudeprogramm ausbezahlten Beiträge an die Bedingung geknüpft würden, eine Energiebilanz zu erstellen, den gesamten Heizbedarf effektiv zu reduzieren und auf Privatpersonen und Genossenschaften beschränkt würden.

#### Einfluss der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Firmen des Dienstleistungsbereichs

Die CO<sub>2</sub>-Abgabe macht auch den Verbrauch von fossilen Brennstoffen für Firmen im Dienstleistungssektor teurer. Der direkte finanzielle Anreiz dieser Abgabe ist aber schwach, da nur die real verbrauchten Brennstoffe einbezogen werden. Der wesentliche Anteil der Klimabilanz von Dienstleistungsfirmen besteht indessen aus indirekten Treibhausgasemissionen, die entweder im Verlauf des Wertschöpfungsprozesses verursacht werden oder im Stromverbrauch enthalten sind. In beiden Fällen sind solche Emissionen nicht von der Abgabe betroffen. Trotzdem hat sich das Inkrafttreten der CO<sub>2</sub>-Abgabe indirekt positiv ausgewirkt. Die CO<sub>2</sub>-Reduktion hat sich nämlich zu einem günstigen Geschäftsumfeld für Firmen entwickelt, die sich als Pioniere im Umweltbereich profilieren und damit das Risiko strengerer, zukünftiger Normen mindern möchten. Allerdings bleibt diese Wirkung beschränkt, da nur die grossen Dienstleistungsunternehmen über die nötigen Ressourcen verfügen, innovative Strategien im Bereich der CO<sub>2</sub>-Reduktion zu entwickeln.

Die Studie stellt indessen auch fest, dass die fehlende Transparenz über die stammenden Rückerstattungen und über die Klimabilanzen der Firmen das Entstehen eines Klimabewusstseins seitens der Verbraucher behindert. Dies unterbindet eine Zunahme des Drucks der Verbraucher CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren. Beim gegenwärtigen Sachstand sind innovative Strategien für CO<sub>2</sub>-Reduktionen für die KMU finanziell zu riskant. Diese Situation wird durch die Rückerstattung des Ertrages der Abgabe nach der AHV-Lohnsumme verschärft, da diese zu Ungleichbehandlungen führt; Firmen über einer gewissen Grösse werden daher heute von dem Abgaberegime deutlich bevorzugt. Die CO<sub>2</sub>-Lenkungsabgabe, die ökonomisch neutral sein soll, generiert paradoxerweise neue ökonomische Verzerrungen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil ungefähr 75% der Firmen, die von der Abgabe freigestellt sind, sich in der Deutschschweiz befinden.

#### **Schlussfolgerung**

Diese Studie gibt den Entscheidungsträgern mehrere Anhaltspunkte, wie die Kohärenz der Schweizer Politik für die Reduktion von Treibhausgasemissionen verbessert werden kann. Diese lassen sich in folgenden vier Empfehlungen zusammenfassen:

- Die Ungleichbehandlungen eliminieren und die innovative Verhalten belohnen durch eine Verallgemeinerung der CO<sub>2</sub>-Abgabepflicht und eine Rückerstattung des Ertrags entsprechend der tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Reduktionsleistung;
- Die Wirkung der Zielsetzungen des CO<sub>2</sub>-Gesetzes verstärken durch dessen Integration in Umweltschutzpolitiken, insbesondere in die Verordnung über die

Umweltverträglichkeitsprüfung, die Bio-Verordnung und in das Kollektivanlagengesetz sowie durch die Einführung von Reduktionszielsetzungen für die CO<sub>2</sub>-Intensität von Stromlieferanten.

- Eine öffentliche Information zum Klimaeinfluss der wirtschaftlichen Aktivitäten schaffen durch die Verpflichtung zu transparenten CO<sub>2</sub>-Bilanzen, die auch indirekte Emissionen berücksichtigen (insbesondere für die öffentliche Hand).
- Die Glaubwürdigkeit und die Sichtbarkeit der Klimapolitik verstärken durch die Überweisung eines Teils des CO<sub>2</sub>-Abgabeertrags an einen öffentlichen Versicherungsfonds, der zugunsten klimageschädigte Personen und Wirtschaftssektoren errichtet wird.

Tabelle 1: Diagnose der Wirksamkeit, Effektivität und Wünschbarkeit der Instrumente der Klimapolitik

	CO <sub>2</sub> -Vorschriften für Tourismusfahrzeuge	Gebäudeprogramm	CO <sub>2</sub> -Abgabe im Dienstleistungssektor
<b>Wirksamkeit</b>	<p>Zu beschränkter Bereich der Normen</p> <p>CO<sub>2</sub>-Vorschriften oft wenig sichtbar; der Verbraucher wird nur wenig beeinflusst</p> <p>Begrenzter Einfluss auf den offiziellen Autoimportmarkt</p>	<p>Problematische Abnahme der Anteile von Privatpersonen, welche die grösste Zahl von zu sanierenden Liegenschaften besitzen.</p> <p>Kein Einfluss auf das Verhalten im Bereich des Energieverbrauchs seitens der Bewohner/Mieter der sanierten Liegenschaften</p>	<p>Schwacher direkte Anreiz der CO<sub>2</sub>-Abgabe</p> <p>Die grossen Dienstleistungsfirmen profitieren überproportional von der Rückerstattung der CO<sub>2</sub>-Abgabe</p> <p>Un sichtbarkeit und Unwirksamkeit der CO<sub>2</sub>-Abgabe bezüglich Verbraucherverhalten</p>
<b>Effektivität</b>	<p>Die von den Herstellern angekündigten CO<sub>2</sub>-Reduktionsleistungen, die Übergangsmassnahmen und die Möglichkeit, die Emissionen der umweltschädigenden Fahrzeugen zu kompensieren, machen die Normen wenig wirksam</p> <p>Der Handlungsspielraum der offiziellen Importeure ist begrenzt durch ihre Abhängigkeit von den Herstellern</p> <p>Die Normen können von den Parallelimporteure umgangen werden</p>	<p>Die erwartete Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen wurde nicht unbedingt erreicht, insbesondere wenn die Heizung nach der Sanierung nicht korrekt eingestellt wurde.</p> <p>Die CO<sub>2</sub>-Reduktionswirkung ausbezahlten Beträge für Gebäudehüllensanierung, die mit einer Luxussanierung verbunden sind, fallen tiefer aus als erwartet. Das Risiko besteht, dass im Rahmen einer energetischen Sanierung auch die Energiebezugsfläche pro Person erhöht wird</p> <p>Die Effektivität wäre höher, wenn die Fördermassnahmen an eine Energiebilanz und an eine Reduktion des Heizbedarfs gekoppelt wären</p>	<p>Die Hauptbestandteile der Klimabelastung von Dienstleistungsfirmen sind von der CO<sub>2</sub>-Abgabe nicht betroffen</p> <p>Das Rückverteilungssystem der Erträge der Abgabe fördert die innovativsten Strategien im Bereich der CO<sub>2</sub>-Reduktion nicht</p> <p>Die Koordination mit Reduktionsverpflichtungen sowie mit anderen Instrumenten der Umweltpolitik ist verbesserbar</p>
<b>Wünschbarkeit</b>	<p>Ungleichbehandlung zwischen kleinen und grossen Fahrzeugimporteuren</p> <p>Verwendung der Erträge der Geldstrafen für Strasseninfrastrukturen, was der Zielsetzung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes nicht entspricht</p>	<p>Risiko eines unerwünschten Beitrags für Luxusrenovationen</p> <p>Beträchtliche Mitnahmeeffekte im Fall von Beiträgen an Immobiliengesellschaften und die öffentliche Hand</p>	<p>Ungleichbehandlung zwischen Schwerindustrie und Dienstleistungsindustrie</p> <p>Wahrnehmung und Umverteilungsmodus fördert die grossen Firmen zum Nachteil der KMU</p> <p>Grosse regionale Ungleichheiten in der Freistellung von der CO<sub>2</sub>-Abgabe</p>



# RAPPORT DE SYNTHÈSE

## 1 Situation initiale, objectifs, théories et méthodes

La première période de mise en œuvre du protocole de Kyoto s'étant achevée en 2012, la Confédération a redéfini sa politique de lutte contre le changement climatique par une révision totale de la loi sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et de son ordonnance, entrées en vigueur en janvier 2013.

La nouvelle politique climatique de la Confédération se fixe comme objectif de contribuer à limiter le réchauffement des températures moyennes mondiales à 2° par une réduction de 20 à 40 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) produits en Suisse d'ici à 2020 (art. 1, loi sur le CO<sub>2</sub>). En parallèle, la politique climatique intègre également le but de réduire la vulnérabilité aux impacts du changement climatique des acteurs, régions et secteurs économiques exposés par une adaptation des comportements aux nouveaux risques et opportunités. Ces objectifs ambitieux ne pourront être atteints que par le biais de stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> innovantes de la part des acteurs privés, dans six secteurs d'action prioritaire : (1) les transports, (2) l'industrie, (3) les ménages, (4) l'agriculture, (5) les services, et (6) les déchets.

Avec l'accroissement de son ambition, de la portée de ses objectifs ainsi que de l'étendue de son champ d'action, la politique climatique s'est également complexifiée. Sans compter l'adaptation, le nouveau cadre légal repose désormais sur pas moins de huit instruments publics de lutte contre les GES : la taxe sur le CO<sub>2</sub> (1) ; le système d'échange de quotas d'émission (2) ; le Programme Bâtiments (3) ; la formation, l'information et le conseil (4) ; les prescriptions concernant les voitures de tourisme (5) ; la compensation des émissions de CO<sub>2</sub> (6) ; le fonds technologique (7) ; les engagements formels de réduction des émissions (8).

La multitude d'instruments d'intervention et d'acteurs impliqués par la politique climatique soulève inévitablement la question de la cohérence du dispositif institutionnel actuel et de sa capacité à induire des réductions substantielles de l'émission de CO<sub>2</sub> dans les secteurs ciblés. La présente recherche mandatée par l'OFEV se fixe donc comme objectif d'analyser les impacts concrets des instruments de la politique climatique sur les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> mises en œuvre par les acteurs privés.

Le rapport emploie une approche moderne de sciences politiques et utilise les outils théoriques et méthodologiques de l'analyse comparée des politiques publiques développée par l'Unité de politiques publiques & durabilité de l'IDHEAP à l'Université de Lausanne, en collaboration avec d'autres chercheurs.<sup>3</sup>

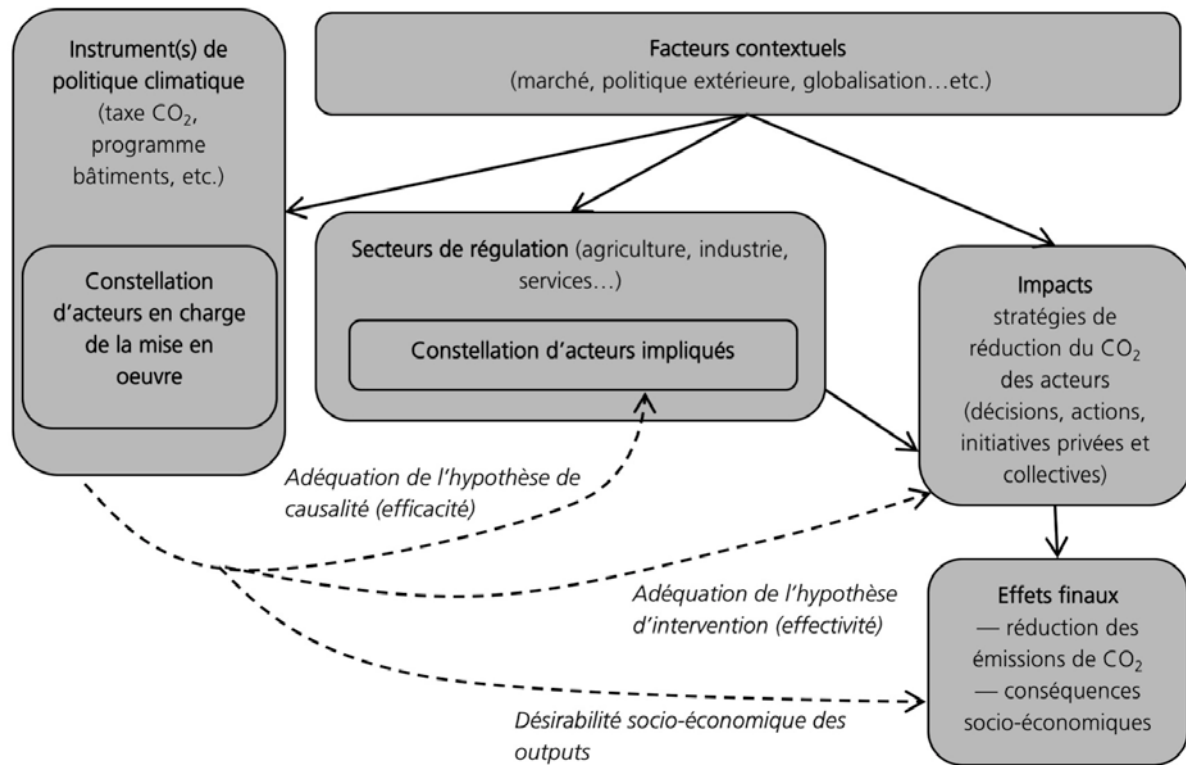
---

<sup>3</sup> Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2e ed.). Zürich / Chur: Rüegger.

Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, 68(3), 798-809.

Les impacts de la politique climatique sur les actions privées sont évalués en termes d'efficacité, d'effectivité et de désirabilité (cf. Figure 1).

Figure 1 : impacts des politiques climatiques et réactions des acteurs privés

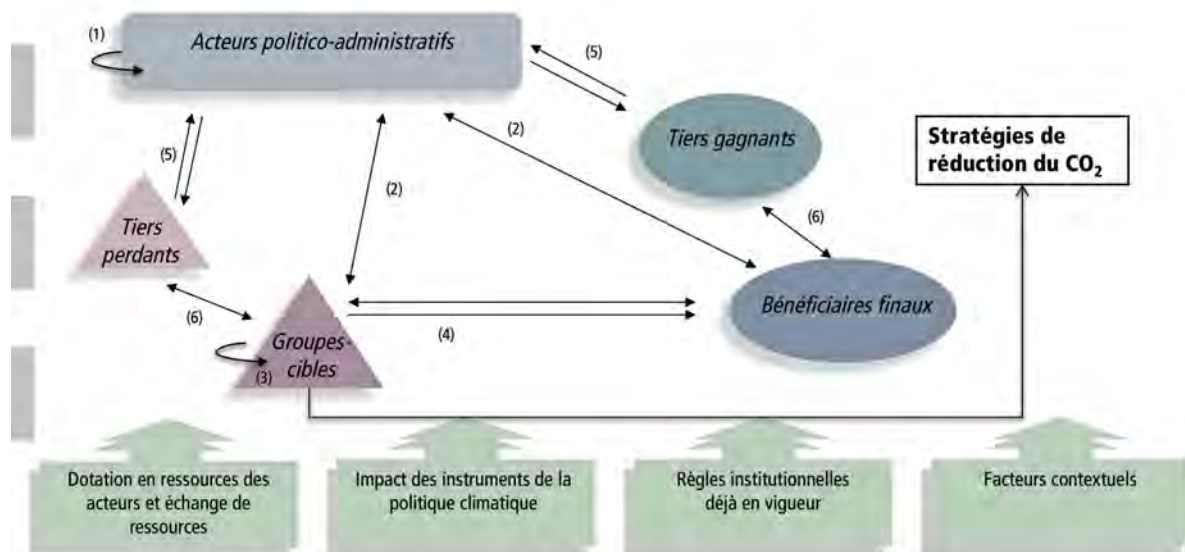


L'approche proposée se concentre sur les dynamiques entre types d'acteurs impliqués, leurs motivations, les flux de ressources, ainsi que le rôle des potentiels conflits entre l'instrument de politique climatique et les règles de droit déjà en vigueur ou certains facteurs contextuels. Sur cette base, la Figure 2, présentée ci-dessous, est employée comme un outil de diagnostic pour identifier les mécanismes contribuant à expliquer les impacts et les limites des instruments publics.

Schweizer, R. (2014). *Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales - Cas autour des bisces valaisans*. Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, Université de Lausanne. Retrieved from [https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_7F9DDBF8E97B.P001/REF](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_7F9DDBF8E97B.P001/REF) .

Dupuis, J. (2014). *L'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la conduite des politiques publiques: déficit de mise en oeuvre ou déficit de légitimité?* Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique pour l'obtention du grade de Docteur en administration publique, Université de Lausanne, Lausanne. Retrieved from [https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_240F23894EE0.P001/REF](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_240F23894EE0.P001/REF) .

Figure 2 : outil de diagnostic de la politique climatique



*Type de relations entre acteurs*

- (1) Degré de coordination entre acteurs publics
- (2) Relations entre autorités publiques et groupes cibles et bénéficiaires
- (3) Rapport de force au sein des groupes cibles
- (4) Degré de conflictualité entre groupes cibles et bénéficiaires finaux
- (5) Lobbying des tiers sur les autorités publiques et capture des tiers par les autorités publiques
- (6) Soutien des tiers aux groupes cibles et bénéficiaires

La présente approche ne pouvant s'appliquer à l'ensemble des instruments et acteurs ciblés par la politique climatique, trois champs d'étude prioritaires, donnant lieu à trois rapports partiels, ont été définis en collaboration avec l'OFEV : (1) l'impact des prescriptions sur le CO<sub>2</sub> concernant les voitures de tourisme dans le secteur des transports ; (2) l'impact du Programme Bâtiments sur les propriétaires (ménages) ; (3) l'impact de la taxe CO<sub>2</sub> sur le secteur des services.

Une méthodologie qualitative d'études de cas comparés est employée, afin de retracer le processus décisionnel par lequel les acteurs mettent en place des stratégies de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, et afin d'identifier les principaux mécanismes explicatifs. Les études réalisées ciblent ainsi des cas d'importance pour la politique climatique, soit qu'il s'agisse de processus particulièrement innovants ou de domaines où le potentiel de réduction du CO<sub>2</sub> est fort élevé. L'analyse repose principalement sur la technique de l'interview semi-structurée des décideurs (N=47), qui est croisée et complétée avec des données statistiques (lorsqu'elles sont disponibles) ainsi qu'avec la documentation grise.

Ce rapport est structuré de la manière suivante. Les principaux résultats des trois rapports constituant cette étude sont présentés dans la section suivante. Puis, sur leur base une série de recommandations plus générales à destination du mandant est formulée. Une version détaillée du cadre théorique, ainsi que l'entièreté des trois rapports partiels sont fournies en annexe.

## 2 Résultats principaux

### 2.1 Stratégies d'adaptation des importateurs d'automobiles aux nouvelles prescriptions sur les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme

#### Problématique

---

Le secteur des transports est le seul domaine régulé par le protocole de Kyoto — hormis la production de déchets – dont les émissions de GES ont augmenté depuis 1990. Les émissions du secteur des transports ont crû de 13 % entre 1990 et 2012, faisant passer de 28 % à 32 % la part des transports dans les émissions totales de la Suisse. Avec 16.45 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>-eq annuellement produits, les transports sont, de loin, le secteur économique qui génère directement le plus d'émissions de CO<sub>2</sub> en Suisse.

Cette situation s'explique aisément. Le nombre total de véhicules en circulation augmente continuellement. Le taux de motorisation est ainsi passé de 492 voitures de tourisme pour 1000 habitants en 2000, à 539 voitures par 1000 habitants en 2014. De plus, la masse des véhicules suisses est supérieure d'une centaine de kilogrammes à celle des véhicules européens, et le pourcentage de véhicules neufs à quatre roues motrices atteint 39.1 % des parts de marché, ce qui est également très important en comparaison internationale. Cette combinaison d'éléments fait de la Suisse, l'un des plus gros émetteurs de CO<sub>2</sub> par kilomètre parcouru en voiture. En 2008, les voitures suisses émettaient ainsi en moyenne 175g de CO<sub>2</sub>/km tandis que cette moyenne se situait à 154g pour l'UE-15.

Conscient du problème, le législateur a introduit des prescriptions concernant les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme dans la révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub>, en se calquant sur les normes européennes et en fixant comme objectif une valeur d'émission moyenne de 130g de CO<sub>2</sub>/km pour les voitures nouvellement immatriculées.

Le dépassement des valeurs limites entraîne une « sanction » sous la forme d'une taxe proportionnelle au dépassement. Les gros importateurs (>50 véhicules importés par année) doivent respecter la valeur d'émission sur l'ensemble de la flotte de véhicules, alors que la norme s'applique sur chaque véhicule d'un petit importateur. La législation crée ainsi un nouveau clivage, qui se superpose à la concurrence que se livrent importateurs officiels et importateurs parallèles.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Les importateurs généraux sont les entreprises bénéficiant d'une exclusivité pour l'importation des véhicules d'une marque ou d'un groupe délivrée par un constructeur. Ces importateurs sont soit des filiales du constructeur soit des entreprises tierces mandatées par le constructeur. Un importateur parallèle est une entreprise, généralement un garage qui va directement importer un véhicule qu'il aura acheté à l'étranger pour le revendre en Suisse. Ce faisant, l'importateur parallèle contourne l'exclusivité de l'importateur général. Ces importateurs parallèles sont également appelés importateurs directs ou « non officiels ».

## Questions de recherche

---

L'émergence de ce nouvel instrument ainsi que le traitement différencié qu'il applique aux importateurs d'automobiles soulèvent trois interrogations :

- Par quelles stratégies les acteurs de l'importation d'automobiles se sont-ils adaptés aux prescriptions sur les voitures de tourisme ?
- Quels sont les impacts de l'instrument ? Qu'est-ce qui explique le respect ou le non-respect des normes ?
- Quels sont les effets distributifs des normes CO<sub>2</sub> sur les différents acteurs du secteur des transports ?

## Méthode

---

Trois études de cas ont été réalisées afin d'analyser les stratégies différenciées d'acteurs représentatifs du secteur des importateurs d'automobiles. Premièrement, l'entreprise AMAG (Automobil und Motoren AG), le plus important acteur du secteur des importations est choisie comme cas représentatif des importateurs généraux d'automobiles. Deuxièmement, l'entreprise Autociel, créatrice de l'instrument de la CO<sub>2</sub>-Börse — système qui vise à prendre en charge le coût des sanctions consécutives au non-respect des prescriptions — est étudiée comme cas illustrant les stratégies d'un gros importateur parallèle. Enfin, Classica Motor S.A est choisie comme un cas représentatif de la situation d'un petit importateur parallèle.

Ces études de cas se basent sur 7 entretiens semi-structurés avec des cadres de ces entreprises, des représentants des associations faïtières d'Auto-Schweiz et VFAS, ainsi que des administrateurs de l'OFEN et de l'OFROU. Les informations collectées par les biais des entretiens sont croisées avec les données statistiques provenant de l'OFROU, de l'OFEN, de l'OFEV, d'Auto-Schweiz et du TCS.

## Impacts des instruments et stratégies des acteurs

---

*L'étude montre que l'instrument des normes CO<sub>2</sub> exerce un impact conforme aux objectifs de la politique climatique, en cela que les importateurs adaptent leurs stratégies d'acquisition et de promotion de véhicules en prenant en compte leur consommation de carburants. L'impact des normes est cependant différencié selon les types d'importateurs.*

Depuis l'introduction des normes d'émissions sur les voitures de tourisme, les gros importateurs officiels ont essentiellement développé deux stratégies d'adaptation et cinq mesures concrètes (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : stratégies et mesures adoptées par les importateurs généraux en réponse aux normes d'émission

Stratégies d'adaptation	Mesures
<b>1. Concrétisation</b>	1a. Adaptation du prix de vente en fonction des performances CO <sub>2</sub> des véhicules 1b. Actions de promotion ponctuelles sur les véhicules efficients 1c. Promotion des motorisations diesel
<b>2. Passivité</b>	2a. Non-affichage fréquent du coût CO <sub>2</sub> des véhicules proposés 2b. Inaction (rendue possible par les progrès des constructeurs en matière de CO <sub>2</sub> et la possibilité de compenser les émissions sur l'ensemble de la flotte)

77 % des gros importateurs généraux respectent déjà les normes légales et peuvent adopter un comportement relativement passif face aux normes d'émissions sur le CO<sub>2</sub>. Un gros importateur général comme AMAG peut satisfaire à la nouvelle législation en vigueur en concrétisant les objectifs de la loi par un repositionnement tarifaire des véhicules proposés à la vente, par des actions de promotion ponctuelle sur les véhicules efficients ou sur les motorisations diesel, mais sans nécessairement avoir besoin de modifier grandement l'assortiment de véhicules proposés à la vente ou l'échelle des prix. En effet, les véhicules proposés par les constructeurs européens respectent de plus en plus souvent d'office la norme de 130g/km. D'autre part, les émissions des véhicules les plus polluants sont facilement compensables sur l'ensemble du parc automobile d'importance dont disposent les gros importateurs. Les véhicules qui dépassent les normes légales et qui sont potentiellement frappés par des sanctions CO<sub>2</sub> sont invisibles pour les consommateurs, car le dépassement des normes n'est pas affiché de manière transparente.

Les petits importateurs sont touchés plus directement par les nouvelles normes légales en matière de CO<sub>2</sub> et 35 % d'entre eux sont frappés par des sanctions. Face à cette situation, les importateurs parallèles adoptent quatre stratégies d'adaptation et sept types de mesures concrètes (cf. Tableau 3).

Tableau 3 : stratégies et mesures adoptées par les importateurs parallèles en réponse aux normes d'émission

Stratégies d'adaptation	Mesures
<b>1. Concrétisation</b>	1a. Refus d'importation de véhicules très polluants 1b. Orientation du client vers des motorisations diesel ou plus efficientes 1c. Affichage systématique du prix de la sanction
<b>2. Innovation</b>	2a. Création de bourses CO <sub>2</sub>
<b>3. Contournement</b>	3a. Repositionnement sur le marché de l'occasion 3b. Importation/réexportation de véhicules « propres »
<b>4. Passivité</b>	4. Abandon de l'activité d'importation

Les acteurs de l'importation parallèle s'adaptent aux normes d'émission par des comportements qui *concrétisent* les objectifs de la politique climatique, notamment par une diminution d'importations de voitures dépassant les 130 grammes de CO<sub>2</sub>/km parcourus. En effet, sur certains modèles de véhicules particulièrement consommateurs, la sanction CO<sub>2</sub> peut représenter un surcoût pouvant monter jusqu'à près de 50 % du prix de base<sup>5</sup>. Les petits importateurs parallèles tendent alors à orienter le consommateur vers des véhicules moins consommateurs, notamment des motorisations diesel. Enfin, *la plupart des importateurs parallèles affichent systématiquement le montant de la sanction pour cause de dépassement des normes CO<sub>2</sub> sur le véhicule concerné*. Or, bien que cette possibilité soit clairement prévue dans la loi sur le CO<sub>2</sub> (art. 13 al. 5), elle n'est pas obligatoire à l'heure actuelle.

Certains importateurs parallèles innovent en créant des bourses CO<sub>2</sub>, qui agissent à la manière d'une assurance privée, diluant les risques et le poids des sanctions pour non-respect des normes CO<sub>2</sub>, et atténuant du même coup leur incitation économique. Les participants à de telles bourses CO<sub>2</sub> s'acquittent en effet de frais qui peuvent être, dans certains cas, jusqu'à 80 % inférieurs à ce qu'impliquerait le paiement à titre individuel des sanctions sur les émissions excédentaires de véhicules importés.

Cependant, *c'est également parmi les acteurs de l'importation parallèle qu'on peut observer le plus de stratégies de contournement des normes CO<sub>2</sub>* visant à minimiser leurs impacts économiques. Les importateurs parallèles se tournent d'avantage vers le marché des véhicules d'occasion de plus de 6 mois d'âge qui ne sont aucunement soumis aux normes d'émissions. 92 % des immatriculations de véhicules d'occasion concernent ainsi des voitures âgées de plus de 6 mois qui ne sont aucunement affectées par les prescriptions en matière de CO<sub>2</sub>, ce qui contribue à affaiblir leur impact.

Une autre mesure de contournement de la loi que nous avons identifiée consiste en *l'importation temporaire de véhicules très efficaces puis leur réexportation*. Le système du supercrédit (art. 141, ordonnance sur le CO<sub>2</sub>) permet aux véhicules très performants d'être comptabilisés plusieurs fois dans la moyenne d'émission du parc automobile d'un gros importateur parallèle ou d'un système de bourse. L'importation de véhicules très efficaces, voire bénéficiant du supercrédit, avant les contrôles annuels permet de faire baisser sensiblement la moyenne des émissions et donc d'éviter les sanctions. Après le contrôle, le véhicule est ensuite réexporté. Les émissions réelles du parc automobile d'un importateur recourant à cette tactique sont potentiellement bien supérieures à ce que mesure le controlling mis en place par l'OFEN. Cette stratégie demeure toutefois peu fréquente et coûteuse, dans la mesure où l'importation puis la réexportation entraînent une perte de valeur du véhicule. Elle n'est rentable économiquement que pour les gros importateurs parallèles se situant juste au-

---

<sup>5</sup> Exemple pris de la Dodge Viper SRT 10 vendue à partir de 87'000\$ pour des émissions de 489g CO<sub>2</sub>/km. La sanction représente pour un modèle de 1660 kg en ordre de marche un montant total de 49'657.5 francs. Détail du calcul :

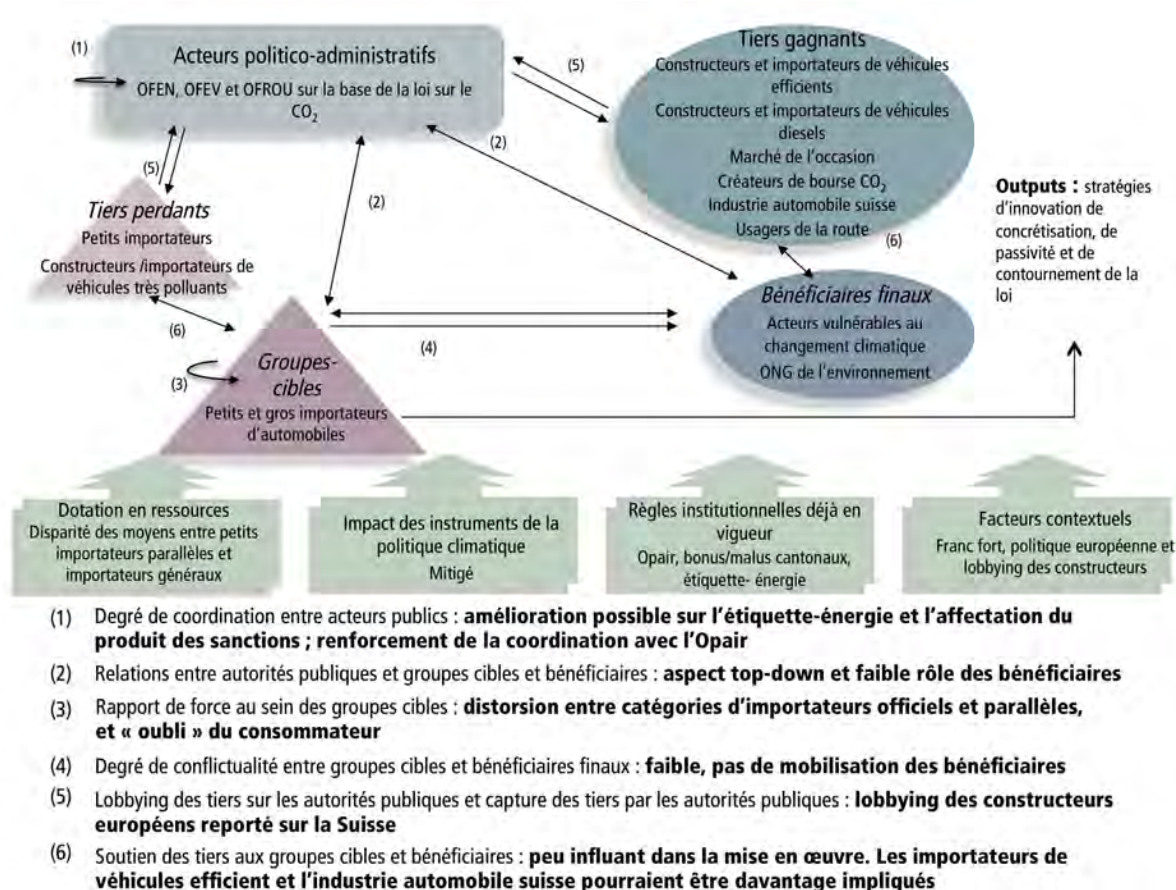
Valeur-cible  $[130 + 0,0457 \times (1660 - 1490)] = 138\text{g}$

Montant :  $489 - 138 = 351\text{g} \rightarrow [7,5 + 22,5 + 37,5 + (142,5 \times 348)] = 49'657.5$  francs

dessus des valeurs cibles. Néanmoins, la fin des mesures transitoires et l'augmentation de la valeur des sanctions pour les trois premiers grammes excédentaires depuis 2015 pourraient augmenter l'attractivité de cette stratégie de contournement.

## Limites

Figure 3 : diagnostic des prescriptions sur les voitures de tourisme



L'introduction des normes d'émission sur les voitures de tourisme provoque une distorsion du marché dont la désirabilité est questionnable. En effet, les normes d'émission entraînent une inégalité de traitement entre grands et petits importateurs. Les 33 gros importateurs officiels — parmi lesquels AMAG et Emil Frey SA — détiennent près de 90 % du marché de l'importation et représentent un chiffre d'affaires cumulé de 12,7 milliards de francs, alors qu'ils ne s'acquittent que de sanctions à hauteur de 2.7 millions. Or, les petits importateurs représentant moins de 10 % du marché contribuent à 51 % des recettes générées par les sanctions. Bien que l'effet distributif des normes d'émission soit questionnable au sens économique, il ne semble pas que cette distorsion ait affecté significativement et durablement le marché de l'importation.

Le champ d'application de l'instrument est trop limité pour être réellement efficace compte tenu du fait que les émissions cumulées des voitures de tourisme ont été globalement stables

depuis les années 90 (+7 %), alors que, sur la même période, les émissions des camionnettes ont augmenté de 24 %, celles des bus de 21 %, des motocyclettes de 37.49 %, et surtout, alors que les émissions issues du tourisme à la pompe ont crû de 54 %. La croissance du tourisme à la pompe confirme, par ailleurs, que le prix du carburant en Suisse est trop bon marché par rapport aux pays limitrophes, ce qui questionne l'adéquation d'une norme appliquée aux seules voitures de tourisme et l'absence de taxe CO<sub>2</sub> sur les carburants.

*Les normes CO<sub>2</sub> ne touchent que très faiblement le consommateur.* Les dynamiques actuelles entourant la mise en œuvre de l'instrument sont fortement marquées par une logique « top-down ». Le nombre d'acteurs réellement impliqué est faible. Il s'agit principalement des importateurs d'automobiles en tant que groupe-cible unique de la politique, et des acteurs politico-administratifs qui pilotent la mise en œuvre. Une des grandes faiblesses de l'instrument consiste dans sa faible visibilité pour l'acteur central de la politique : les consommateurs. La sanction pour dépassement des normes n'est en effet pas systématiquement indiquée sur les véhicules, ce qui limite son effet dissuasif, car peu de consommateurs sont conscients du fait que le véhicule qu'ils s'approprient à acheter pollue davantage que les normes définies par le législateur. Seule une étiquette-énergie figure systématiquement, qui ne mentionne pas la sanction s'appliquant au véhicule et qui ne s'applique pas aux occasions (plus de 200km parcourus), auxquels les petits importateurs font de plus en plus recours.

Plusieurs solutions se dessinent s'il apparaissait nécessaire de renforcer l'effectivité des dispositions sur les voitures de tourisme auprès des importateurs parallèles. La suppression du système du supercrédit, limiterait l'attractivité de l'importation temporaire de véhicules efficients. De plus, le relèvement de l'âge du véhicule à partir duquel les normes de prescriptions doivent s'appliquer permettrait de lutter contre les contournements par le marché de l'occasion.

La politique pourrait créer plus de tiers-gagnants sur le territoire suisse. Les principaux acteurs à retirer un bénéfice de l'instrument des normes d'émission sont les constructeurs d'automobiles européens qui proposent des véhicules efficients énergétiquement. À cet égard, la transposition quasi directe du droit européen dans la législation suisse a conduit à reproduire un biais en faveur des constructeurs qui résultait de leur lobbying dans les arènes de décision européennes. *Davantage de bénéfices pourraient être générés en faveur des acteurs de l'économie suisse, si le produit des sanctions était affecté à l'encouragement d'activités qui participent à la lutte contre le changement climatique en Suisse.*

Or, le produit des sanctions est actuellement affecté au *fonds d'infrastructure* (LFIInfr). Le terme de « sanction » que mentionne la loi paraît donc mal choisi, puisqu'en réalité, le dépassement des normes d'émission sur les voitures de tourisme ne constitue pas une infraction à la loi sur le CO<sub>2</sub>. Il s'agit, dans les faits, d'une forme de redevance, dont le produit retourne aux usagers et consommateurs des voitures de tourisme par le biais du fonds d'infrastructure. À cet égard les sanctions fonctionnent de manière comparable avec la redevance poids lourd qui finance les coûts collectifs engendrés par les poids lourds, avec l'exception notable qu'une part substantielle du produit de cette redevance doit être investie dans les grands projets ferroviaires, en soutien aux objectifs écologiques de l'art. 84 de la Constitution sur le transit

alpin. Or, le fait que le produit des sanctions pour non-respect des normes CO<sub>2</sub> sur les voitures de tourisme soit employé pour financer des infrastructures génératrices de CO<sub>2</sub> paraît fortement contradictoire avec les objectifs de la loi sur le CO<sub>2</sub> qui ordonne à son art. 1 la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

## Conclusion

---

Compte tenu des cinq limitations constatées par le biais de cette étude, nous formulons les cinq recommandations suivantes :

*Box 1 : recommandations, normes d'émission CO<sub>2</sub> sur les voitures de tourisme*

- Premièrement, *l'obligation d'indiquer le montant de la sanction CO<sub>2</sub> sur les véhicules proposés à la vente* serait une piste intéressante et réalisable au regard du droit actuel (cf. art. 13 al. 5, loi sur le CO<sub>2</sub>), afin d'accentuer le pouvoir de dissuasion de l'instrument des normes et permettre au consommateur de prendre conscience du lien qui lie achat de véhicules peu efficaces en carburant et réchauffement climatique, et ainsi mobiliser davantage l'opinion publique en la matière. L'étiquette-énergie pourrait, par exemple, faire figurer l'indication de l'existence d'une sanction théorique sur le véhicule pour dépassement des valeurs-cibles sur le CO<sub>2</sub>.
- Deuxièmement, si, l'effectivité des prescriptions CO<sub>2</sub> sur les voitures de tourisme devait impérativement être améliorée pour respecter les objectifs de protection du climat fixés dans les lois, alors la législation devrait chercher à réduire la fréquence des stratégies de passivité et de contournement mises en place par les importateurs. La fin progressive des mesures transitoires dès 2015 augmentera déjà la pression à agir sur les gros importateurs, puisque la base de calcul des émissions prend désormais en compte l'entièreté du parc automobile. Ceci pourrait également s'accompagner à terme de la suppression du système du « supercrédit » par une révision de l'art. 141 de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>, et d'une limitation du recours au marché européen de l'occasion par un élargissement de la gamme de véhicules soumis aux normes CO<sub>2</sub> à ceux âgés de jusqu'à 12 mois conformément à l'art. 17 alinéa 4 de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>.
- Troisièmement, *le groupe ciblé par les normes d'émission sur le CO<sub>2</sub> pourrait être élargi* à d'autres types de véhicules comme les bus, les motos et les camionnettes.
- Quatrièmement, nous suggérons de *réaffecter le produit des sanctions pour non-respect des normes CO<sub>2</sub> à un objectif qui soutient la loi sur le CO<sub>2</sub>*, soit au Programme Bâtiments, au Fonds de technologie, ou encore, si le produit devait impérativement retourner aux utilisateurs des voitures de tourisme, dans des campagnes d'information ou dans des encouragements ciblés en faveur de voitures excellentes sur le plan énergétique et sur celui de la protection du climat.
- Cinquièmement, pour étendre le champ d'application trop limité de l'instrument au regard de l'évolution des trajectoires d'émission de CO<sub>2</sub> depuis les années 90 et surtout pour permettre une lutte effective contre le tourisme à la pompe, la seule solution s'imposant est *l'application de la taxe CO<sub>2</sub> sur tous les carburants*, même si cette option semble politiquement encore difficile à réaliser.

## 2.2 Stratégies d'assainissement énergétique des propriétaires fonciers en réponse au Programme Bâtiments

### Problématique

---

Le Programme Bâtiments joue un rôle vital dans la politique climatique. D'une part, il cible l'une des plus grosses sources de CO<sub>2</sub> en Suisse : la consommation d'énergie des bâtiments, responsable à hauteur de 40 % des émissions directes de CO<sub>2</sub> à l'échelle nationale. De l'autre, le Programme Bâtiments dispose d'une attribution budgétaire particulièrement importante de 320 à 360 millions de francs par an.

La centralité du Programme Bâtiments dans le dispositif institutionnel de lutte contre les émissions de CO<sub>2</sub> rend indispensable l'évaluation de son efficacité. L'objectif de cette étude est ainsi de fournir une analyse détaillée de l'impact de l'instrument, c'est-à-dire *de sa capacité à inciter les propriétaires fonciers à mettre en œuvre des stratégies ambitieuses en matière d'assainissement énergétique du bâtiment*. L'étude se concentre avant tout, mais pas exclusivement, sur le volet A<sup>6</sup> qui est piloté par l'OFEV de concert avec l'OFEN.

### Questions de recherche

---

L'étude cherche donc à répondre aux trois questions suivantes :

- est-ce que l'instrument se montre efficace en agissant dans les régions où le besoin en assainissement est le plus fort, et sur les acteurs dont le potentiel de réduction supplémentaire est le plus important ?
- est-ce que le mode d'intervention du Programme est effectif, en parvenant à inciter les différentes catégories de propriétaires à produire des stratégies d'assainissement énergétique ambitieuses ? Des effets d'aubaine et des limites à l'instrument sont-ils constatés ?
- sous quelles conditions observe-t-on des effets socio-économiques indésirables provoqués par l'instrument ?

### Méthode

---

Afin de répondre à ces questions, cette étude mixe approches quantitatives et qualitatives. Une analyse statistique descriptive et multiniveaux des données de l'institut GFS, de l'Office fédéral de la statistique, ainsi que du Programme Bâtiments au niveau national et cantonal a été

---

<sup>6</sup> Le Programme Bâtiments est divisé en deux volets. Le volet A qui concerne l'aide financière fédérale à des mesures améliorant l'enveloppe du bâtiment au-delà des prescriptions de la norme SIA 380/1 ; et le volet B, géré directement par les cantons, qui concerne l'encouragement des énergies renouvelables et la récupération de chaleur.

réalisée. Sur cette base, une étude qualitative approfondie est effectuée sur le canton de Vaud qui représente un intérêt central pour comprendre les limites du Programme Bâtiments. Les stratégies des différents types de propriétaires fonciers concernés par l'assainissement énergétique y sont analysées (particuliers, pouvoirs publics, sociétés immobilières privées, caisses de pension publiques et coopératives). Les données nécessaires proviennent d'entretiens qualitatifs semi-structurés réalisés avec des représentants d'acteurs clés dans les processus d'assainissement énergétique (N=14), notamment des experts du bâtiment, les services cantonaux et municipaux compétents, ainsi qu'avec les diverses catégories de propriétaires fonciers pouvant faire recours au Programme Bâtiments.

## Impacts des instruments et stratégies des acteurs

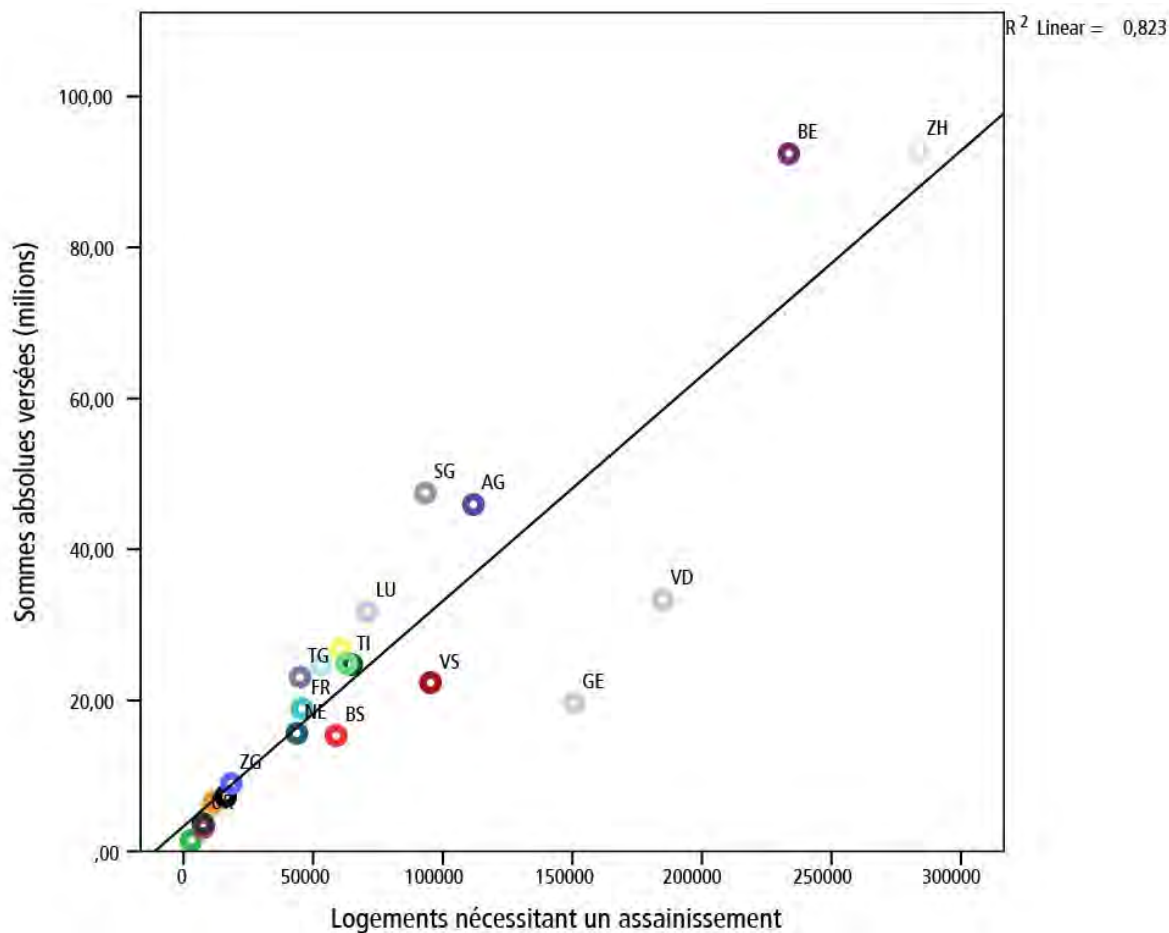
---

L'analyse quantitative livre les résultats suivants. Des différences considérables peuvent être constatées quant à l'impact du Programme Bâtiments dans les cantons. Si le canton des Grisons a reçu en moyenne 26 CHF/habitant de contributions du Programme Bâtiments entre 2010 et 2014, cette somme ne s'élevait qu'à 9.7 CHF/habitant dans le canton de Vaud. La conséquence de ces disparités dans l'application de l'instrument est claire : *le Programme Bâtiments contribue bien plus à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du bâti dans certains cantons que dans d'autres.*

Alors que les mesures d'assainissement subventionnées dans le canton de Zürich en 2013 contribuent à l'évitement de 293'000 tonnes de CO<sub>2</sub> sur l'ensemble de leur durée de vie, c'est-à-dire environ 0.2 tonne de CO<sub>2</sub> par habitant, ces chiffres s'établissent respectivement à seulement 60'000 tonnes de CO<sub>2</sub> et environ 0.13 tonne de CO<sub>2</sub> par habitant pour le canton de Genève. *Hormis le canton d'Uri, les cinq cantons dans lesquels le Programme Bâtiments contribue le moins à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en 2013 sont romands.*

*Malgré ces disparités, l'allocation de contributions par le Programme Bâtiments aux cantons est conforme au principe d'efficacité.* En effet, le seul facteur du nombre de logements nécessitant un assainissement par canton prédit près de 82 % de la distribution des montants octroyés au travers du Programme Bâtiments pour le volet A (cf. Figure 4). Les cas de Genève et de Vaud représentent des exceptions intéressantes, puisque les propriétaires fonciers de ces cantons font bien moins appel au Programme Bâtiment que ce qu'ils devraient compte tenu de la vétusté de leur parc immobilier.

Figure 4 : corrélation linéaire entre le nombre de logements nécessitant un assainissement et les montants octroyés aux cantons par le Programme Bâtiments entre 2010 et 2014<sup>7</sup>



Données : OFS, 2005 ; Le Programme Bâtiments, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015

<sup>7</sup> Les logements nécessitant un assainissement correspondent au nombre absolu de logements construit avant 1990 et n'ayant jamais été rénové selon les statistiques de l'OFS (2005). En effet, il est habituellement considéré qu'un besoin en assainissement existe d'un point de vue énergétique pour tout bâtiment âgé de plus de 20-25 ans. Le nombre de logements nécessitant un assainissement que nous avons calculé constitue cependant une approximation. La norme de 20-25 ans ne reflète pas exactement la durée de vie énergétique qui varie selon les éléments du bâtiment (cf. Schalcher et al., 2011, p.75). Ceci aboutit à une exagération probable du nombre de logements nécessitant réellement un assainissement énergétique indiqué sur la figure. De plus, les données de l'OFS ne permettent de distinguer les assainissements qui incorporent réellement une dimension énergétique de rénovations d'entretien. Enfin, on ne dispose pas encore des données OFS sur les rénovations ayant été menées entre 2000 et 2010.

## Limites

*La rationalité derrière le choix des groupes-cibles du Programme Bâtiments est questionable, puisqu'elle implique un traitement similaire de tout propriétaire foncier, quand bien même les incitations économiques et les capacités à réaliser des assainissements varient fortement entre les catégories de propriétaires. Comme le montre le Tableau 4, sur les 3.6 millions de logements que possédait la Suisse en 2000, la grande majorité (71 %) des logements n'ayant pas été rénovés entre 1971 et 2000 appartenaient à des particuliers ; 3 % à des coopératives ; 6 % à des sociétés immobilières et 20 % à d'autres types de propriétaires, dont les pouvoirs publics et les caisses de pension publiques. Pour maximiser ses impacts, le Programme Bâtiment devrait donc cibler en priorité les particuliers, puisque c'est parmi cette catégorie d'acteurs que le besoin en assainissement est le plus élevé.*

Tableau 4 : rénovations de logements entre 1971 et 2000 par catégories de propriétaires

	Nombre de logements construits avant 1980	Logements d'avant 1980 rénovés entre 1971-2000	Logement d'avant 1980 non rénovés entre 1971 et 2000	Ratio de logements à assainir <sup>8</sup>	Ratio de rénovation effective <sup>9</sup>
Particuliers	1'979'472	1'001'490	977'982	71%	51%
Coopératives	136'465	88'055	48'410	3%	65%
Sociétés immobilières	133'199	45'917	87'282	6%	34%
Autres	450'265	179'516	270'749	20%	40%

Données : OFS, 2005

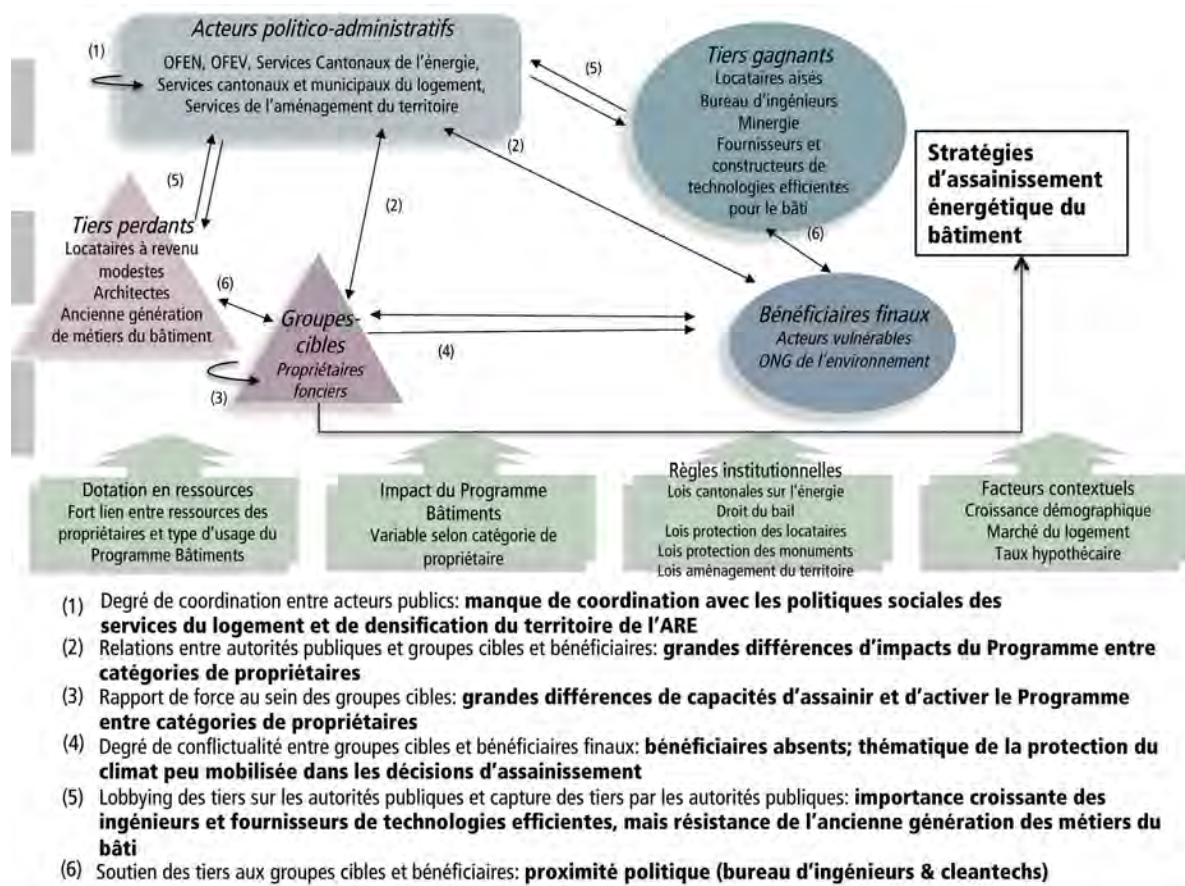
En 2000, 65 % du parc de logement détenu par des coopératives avait déjà été assaini, alors que ce taux ne s'élevait qu'à 51 % pour les particuliers ; à 40 % pour les autres types de propriétaires, dont les pouvoirs publics et les institutions d'intérêt public ; et surtout à seulement 34 % pour les sociétés immobilières (cf. Tableau 4). Or, la révision du droit de bail de 2007 et le changement de climat contextuel et politique ont créé des conditions favorables à la réalisation de stratégies d'assainissement énergétiques ambitieuses par les personnes morales (sociétés immobilières, assurances, caisses de pension... etc.), ainsi que par les collectivités publiques les mieux dotées en ressources financières, et ce afin d'accroître la valeur et le rendement économique des bâtiments. On constate ainsi que la part de financement distribuée par le Programme Bâtiments aux personnes morales a crû de 13 à 31 % entre 2010 et 2014, alors que la part des particuliers, soit la catégorie de propriétaire pour laquelle le potentiel d'assainissement supplémentaire est le plus important, n'a cessé de décroître passant, au niveau national, de 77 % en 2010 à 51 % en 2014. *En suivant l'hypothèse que tout propriétaire foncier sans distinction nécessiterait des incitations publiques à l'assainissement énergétique, alors même que les capacités et ressources des différentes catégories de propriétaires diffèrent significativement, le Programme Bâtiment s'écarte du principe*

<sup>8</sup> Pourcentage des logements construits avant 1980 et n'ayant pas été assainis entre 1970 et 2000 détenus par cette catégorie de propriétaire.

<sup>9</sup> Ratio de logements assainis par rapport à l'ensemble de logements détenus par la catégorie de propriétaire.

d'efficacité qui voudrait que le programme se concentre sur les catégories de propriétaires détenteurs du plus grand nombre de logement à rénover.

Figure 5 : diagnostic Programme Bâtiments



L'étude démontre que des effets d'aubaine importants existent dans le cas des sociétés immobilières, qui ont un intérêt marqué à réaliser des stratégies ambitieuses d'assainissement pour accroître la valeur nominale de leurs placements immobiliers, ainsi que pour les pouvoirs publics qui sont déjà contraints, par le principe d'exemplarité inscrit dans les lois cantonales sur l'énergie, à améliorer l'efficacité énergétique du bâti. À l'inverse, l'ambition énergétique des assainissements réalisés par les particuliers et les coopératives est principalement limitée par un manque de financement que le Programme Bâtiments pourrait davantage contribuer à combler s'il se concentrait sur ses acteurs.

L'effectivité du mode d'intervention du Programme Bâtiments est dans certains cas également inférieure à ce qui est attendu. L'impact des assainissements énergétiques sur les émissions de CO<sub>2</sub> peut être inférieur aux effets attendus, notamment si le comportement des usagers du bâtiment ne suit pas les attentes et que le chauffage n'est pas correctement réglé à l'issue des travaux. Les réductions des émissions de CO<sub>2</sub> peuvent également être moindres lorsqu'une rénovation, concomitante à l'assainissement énergétique de l'enveloppe d'un bâtiment, conduit à l'agrandissement du logement et/ou à une amélioration de son standing.

Enfin, cette étude met en lumière le fait que des stratégies de gentrification sont menées au travers de travaux de rénovation incluant des assainissements énergétiques par certains gros propriétaires fonciers, ce qui est parfaitement contraire aux intérêts des locataires à revenu modeste et aux objectifs de certaines politiques publiques, comme la stratégie de développement durable de la Confédération visant à une rationalisation de la surface bâtie par habitant ou aux politiques de développement urbain visant la mixité sociale dans les centres-villes. Il convient toutefois de préciser que le Programme Bâtiment ne subventionne que l'isolation d'éléments de bâtiment déjà existants et n'a ainsi pas d'influence directe sur l'agrandissement ou encore l'amélioration de leur standing.

L'étude met également en évidence certaines limites spécifiques au canton de Vaud que sont la situation tendue du marché du logement, une politique cantonale de l'énergie moyennement ambitieuse, un faible niveau de formation à la problématique de l'énergie des métiers traditionnels du bâtiment, et le recours comparativement faible aux bureaux d'ingénieurs qui constituent des limites sérieuses aux objectifs du Programme Bâtiments dans ce canton.

## Conclusion

---

Cette étude propose donc les trois groupes de recommandations suivants. Premièrement, afin de lutter contre l'effet d'aubaine, le Programme Bâtiments devrait être recentré et borné aux catégories de propriétaires fonciers sur lesquels le potentiel d'assainissement supplémentaire est élevé et le manque de ressources financières pour les accomplir patent : les particuliers et les coopératives. Ainsi, des contributions plus élevées pourraient être dégagées pour des assainissements réellement ambitieux et additionnels parmi cette catégorie de propriétaires dont les stratégies d'assainissement sont principalement limitées par des barrières financières. La proposition se heurte toutefois à la difficulté politique de limiter l'accès du Programme Bâtiments à certaines catégories de propriétaires, ce qui pourrait être vu comme une option contraire au principe de l'égalité de traitement.

Cet obstacle peut toutefois être levé si, en parallèle, les personnes morales et les pouvoirs publics étaient soutenus en lieu et place par le biais d'un instrument différencié. Par exemple, un instrument incitant à la réalisation d'assainissement répondant au Standard de Construction Durable Suisse (SNBS) ou de tout autre standard jugé équivalent, pouvant être utilisé dans le cadre d'assainissements portant sur une échelle plus globale et intégrant des préoccupations de *durabilité sociale*, notamment les questions de la mixité sociale et de la modération des loyers. Un système de bonification au mérite récompensant les meilleures applications d'un tel standard limiterait les effets d'aubaine par rapport au système existant et éviterait certains des effets socialement non désirables observés dans le cadre de cette étude.

Deuxièmement, il serait souhaitable de conditionner les subventions à la réalisation d'un audit énergétique, ce qui permettrait d'assurer une forme de cohérence dans la stratégie d'assainissement énergétique du propriétaire. *La hauteur des contributions pourrait être indexée non pas à la valeur U d'un élément de construction isolé, comme c'est le cas*

actuellement, mais au mérite et sur un critère plus global, par ex. en fonction de l'ambition de la réduction du besoin en chaleur par rapport à la situation prévalant au moment de la demande de subventions. En procédant ainsi, la qualité du monitoring du programme s'en trouverait fortement améliorée puisqu'une mesure du besoin en chaleur à l'échelle du bâtiment est un bien meilleur indicateur des émissions de CO<sub>2</sub> et permet un meilleur suivi que les modèles de calcul basés sur les valeurs U présentement utilisés, et qui ne représentent qu'imparfaitement la réalité.

Enfin, troisièmement, le Programme Bâtiments ne devrait en aucun cas délivrer des contributions en faveur de projets d'assainissements qui entraînent une résiliation des baux dans les immeubles collectifs, ainsi que des rénovations qui entraînent un agrandissement de la surface habitable par habitant, puisque ces formes d'assainissements génèrent des effets socio-économiques indésirables, en plus de résultats non conformes aux attentes en ce qui concerne les émissions de CO<sub>2</sub> par habitant.

*Box 2 : recommandations, Programme Bâtiments*

- Recentrer et borner le Programme Bâtiments aux particuliers et aux coopératives, afin de limiter les effets d'aubaine et d'augmenter la hauteur des contributions
- Conditionner les subventions à la réalisation d'un audit énergétique et indexer la hauteur de la contribution au mérite de la réduction du CO<sub>2</sub>
- Restreindre l'octroi de contributions à des projets entraînant des résiliations de baux dans les immeubles ou augmentant de manière démesurée la surface habitable par personne.

## 2.3 Stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> des acteurs de l'industrie des services en réponse à la mise en œuvre de la politique climatique

### Problématique

---

Le secteur des services représente un cas de figure particulier pour la politique climatique. En effet, au cours des processus de création de valeur, l'industrie du service ne repose que sur peu ou pas de procédés industriels impliquant directement la combustion d'agents fossiles, seule source d'émission prise en compte par la taxe CO<sub>2</sub>. Or, certaines entreprises de services font une consommation intensive d'électricité, perçue à tort comme neutre climatiquement, et surtout, les entreprises de services génèrent *de manière indirecte* des quantités considérables de GES, émissions qui peuvent être mesurées selon la méthodologie du GHG Protocol<sup>10</sup> ou d'autres méthodes de bilan CO<sub>2</sub>. Il a par exemple été estimé que l'impact climatique réel des

---

<sup>10</sup> Greenhouse Gas Protocol. (2014). Corporate Value Chain (Scope 3) Accounting and Reporting Standard. Washington, USA; Geneva, Switzerland: World Resources Institute, WBCSD.

seuls fonds composés de titres boursiers et gérés par les principaux investisseurs institutionnels helvétiques pouvait être évalué à environ 213 millions de tonnes de CO<sub>2-eq</sub> par an,<sup>11</sup> soit environ 4 fois les émissions annuelles directes de GES imputées à la Suisse au sens du protocole de Kyoto.<sup>12</sup> Les services constituent donc un secteur, a priori, faiblement impacté par la taxe CO<sub>2</sub> alors que le potentiel objectif de réduction supplémentaire du CO<sub>2</sub> y est fort élevé.

## Questions de recherche

---

Dans ce contexte particulier, cette étude explore pourquoi certaines entreprises poursuivent malgré tout des stratégies *d'innovation climatique*, soit des stratégies par lesquelles les acteurs cherchent à dépasser en ambition les exigences minimales du cadre légal en termes de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Elle cherche à répondre aux questions suivantes :

- Quels mécanismes expliquent l'émergence de l'innovation climatique ?
- Quels sont les impacts et les limites des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> mises en œuvre par les acteurs du secteur des services ?
- Dans quelle mesure la politique climatique pourrait-elle contribuer à stimuler davantage les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> dans le secteur des services ?

## Méthode

---

Quatre études de cas approfondies portant sur des stratégies particulièrement innovantes de réduction du CO<sub>2</sub> dans le secteur des services ont été réalisées. La première étude, traitée de la Fondation « Klimastiftung », contribution collective et volontaire du secteur des services à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ; la deuxième étude analyse les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> des grands commerces de détail au travers des exemples de Coop et Migros, souvent considérés comme des modèles d'exemplarité ; la troisième étude traite du tourisme hivernal et se base sur le cas de la station de Zinal-Grimentz qui suit une stratégie d'intensification touristique largement modérée par des mesures environnementales ; puis enfin, la quatrième étude se penche sur les banques et analyse la situation de la Banque cantonale du Valais, certifiée climatiquement, et du gestionnaire de fonds public Swisscanto, pionnier de l'investissement respectueux du climat.

Chaque étude de cas se base sur des interviews réalisés avec les principaux décideurs impliqués dans ces initiatives (N=26) et sur une analyse de la documentation et des données statistiques disponibles. La comparaison entre ces études de cas permet ainsi de comprendre les mécanismes favorisant l'innovation climatique dans le secteur des services ainsi que les impacts et les limites de la politique climatique à cet égard.

---

<sup>11</sup> Horster, M., Fogde, F., Clerwall, U., & Gazuit, A. (2014). The Climate Impact of the Swiss Fund Industry. Zürich, Paris: WWF, South Pole Groupe, Money-Footprint.

<sup>12</sup> Les émissions attribuées à la Suisse par le protocole de Kyoto ne prenant pas en compte les émissions indirectes.

## Les mécanismes de l'innovation climatique

---

L'étude montre que l'innovation climatique se fonde principalement sur quatre instruments de réduction du CO<sub>2</sub> :

- *les bilans CO<sub>2</sub>*, soit les systèmes de mesures des émissions de CO<sub>2</sub> (Scope 1, 2 et 3) ou plus largement de l'empreinte écologique que les entreprises mettent sur pied de manière autonome, par le biais d'un bureau de conseil ou suite à une certification climatique. La politique climatique n'impose, en effet, aucune obligation dans ce domaine (hormis pour les entreprises ayant signé un engagement formel de réduction). Les bilans CO<sub>2</sub> ne mènent pas nécessairement à une réduction concrète des émissions, mais constituent une première étape nécessaire et obligatoire ;
- *l'autorégulation*, constituée par des mesures très diverses que les entreprises considèrent comme utiles et bénéfiques pour lutter contre le CO<sub>2</sub>. Prises en l'absence d'obligations légales ou de contrats formels avec des agences parapubliques, ces mesures dépassent, en matière de CO<sub>2</sub>, les exigences formulées dans les lois existantes. Ces mesures peuvent être suggérées par des acteurs externes, notamment les agences officiellement mandatées par la Confédération (AEnEC et Act), les ONG de protection de l'environnement, ou encore d'acteurs économiques tiers
- *la certification climatique*, c'est-à-dire la participation payante, mais volontaire, à un processus impliquant un certificateur tiers. La démarche suppose l'atteinte de certaines exigences, plus ou moins contraignantes, en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> sur des processus, produits ou services, contre la mise à disposition de compétences et de know-how. Validée par l'obtention d'un label attestant de l'engagement de l'entreprise, elle inclut dans certains cas un service de marketing et de communication des efforts de réduction ;
- *la compensation carbone volontaire* que certaines entreprises choisissent de mettre en œuvre, parfois dans un objectif de neutralité climatique, alors que la loi sur le CO<sub>2</sub> n'impose la compensation qu'aux importateurs de carburant et aux exploitants de centrale à gaz. L'exécution de la compensation et le choix des projets sont en général laissés à une organisation tierce.

La politique climatique et sa taxe sur le CO<sub>2</sub> contribuent, mais ne suffisent guère à expliquer l'émergence de l'innovation climatique. La loi sur le CO<sub>2</sub> ne contient, en effet, que peu d'obligations et de normes comportementales pour les entreprises du secteur des services, donnant la part belle aux instruments économiques et aux mesures volontaires. Dans la pratique, l'on constate que *les autres politiques environnementales détiennent souvent une force de contrainte supérieure à la politique climatique et influencent plus directement les choix des acteurs privés en matière de gestion des émissions de CO<sub>2</sub>*, notamment : la loi fédérale sur la protection de l'environnement ; la loi fédérale sur l'énergie et ses divers pendants cantonaux ; la loi sur l'approvisionnement en électricité ; la loi sur les placements collectifs ; la loi fédérale sur l'agriculture, ainsi que l'ordonnance sur l'agriculture biologique.

*Les stratégies décisionnelles des acteurs du secteur des services sont le fruit de mécanismes complexes, qui ne peuvent être réduits à des réponses mécaniques aux exigences des politiques environnementales ou à des initiatives purement volontaires et autonomes des privés. De manière générale, cette étude identifie cinq facteurs jouant un rôle central dans les processus de décision relatifs à la gestion du CO<sub>2</sub> :*

- *la pression régulative*, soit l'ensemble des incitations légales positives ou négatives et plus ou moins contraignantes à agir sur les émissions de CO<sub>2</sub>. L'influence des régulations est *directe* lorsque des mesures ambitieuses et volontaires sont adoptées pour satisfaire des normes légales contraignantes (par ex. les prescriptions sur l'enveloppe des bâtiments dans les lois cantonales sur l'énergie) ou dans le but de réduire l'exposition financière à la taxe CO<sub>2</sub>. La politique climatique étant peu contraignante pour le secteur des services, la pression qu'elle exerce est souvent *indirecte*, prenant la forme d'une incitation à assumer un rôle de « first mover » qui permet de capter certains bénéfices économiques et réputationnels, ainsi que de réduire le risque d'émergence de normes légales toujours plus exigeantes en cas d'inaction ;
- *la rentabilité économique* : les entreprises innovent climatiquement lorsque le cadre légal, l'état de la technique ou plus généralement le contexte socioéconomique, laissent entrevoir avec suffisamment de certitudes un seuil de rentabilité suffisant. La rentabilité de l'investissement dans des mesures privées de réduction du CO<sub>2</sub> résulte de certains *bénéfices directs*, soit la réduction des coûts de l'énergie et des taxes publiques, auxquels s'ajoutent des *bénéfices indirects* sous la forme de gains en image auquel le marketing privé des efforts de réduction contribue.
- *la concurrence et la pression du marché (des consommateurs)* : les entreprises exemplaires en matière de CO<sub>2</sub> ne prennent que rarement l'initiative de l'action de manière purement autonome, mais parce qu'elles sont incitées à le faire par la compétition avec d'autres firmes dans ce domaine. Les entreprises innovent également par anticipation de la demande des consommateurs pour des biens et services dont l'impact climatique est plus faible, l'inaction en matière de CO<sub>2</sub> étant perçue comme pouvant être la cause de coûts réputationnels ou de pertes de marché.
- *les valeurs et ressources de l'entreprise, ainsi que le leadership* : les entreprises qui ont érigé l'écologie et la protection du climat au rang de principe directeur sont plus susceptibles de développer des stratégies innovantes. Les ressources à disposition de l'entreprise jouent également un rôle central en cela que l'innovation climatique a un coût élevé et demande des compétences ainsi que des connaissances de pointe inaccessibles à certaines PME. L'engagement fort et la mobilisation d'une ou d'un petit nombre de personnes sont également nécessaires dans la mesure où les stratégies d'innovation climatique présentent un risque économique.
- *une coalition d'acteurs privés ayant des intérêts directs dans la protection du climat* : l'innovation climatique résulte fréquemment de l'influence d'un réseau d'acteurs externes, ayant un intérêt à l'émergence de stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub>. Ce réseau

d'acteurs joue à la fois un rôle de *facilitateur*, en mettant à disposition les ressources techniques et le know-how nécessaire à l'innovation climatique, ainsi qu'un rôle *d'entrepreneur de cause*, qui, par un travail de lobbying, tente de placer la thématique de la réduction du CO<sub>2</sub> sur l'agenda décisionnel des entreprises.

Le rôle de cette coalition d'acteurs actifs dans la protection du climat est particulièrement intéressant. Une analyse de réseau basique permet de révéler que cette coalition d'acteurs ayant des intérêts directs dans la protection du climat se divise en trois groupes principaux (cf. Figure 6). Premièrement, il s'agit des associations de protection de l'environnement (bénéficiaires finaux de la politique), qui jouent un rôle secondaire dans le réseau, hormis le WWF qui lui est particulièrement actif.

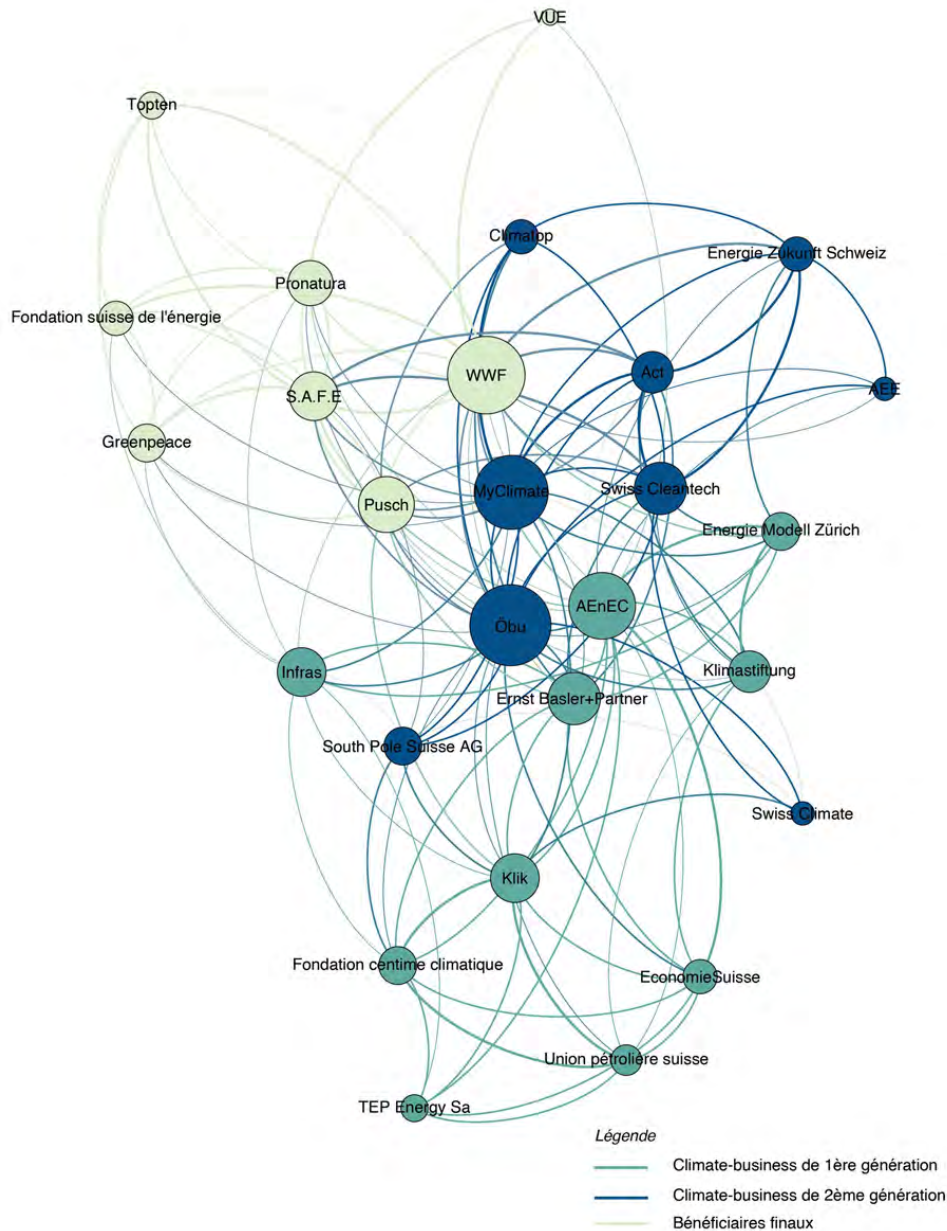
On constate, deuxièmement, l'existence de ce qu'on a appelé dans le cadre de cette étude : un important « climate-business », c'est à dire : « un ensemble d'organisations dont l'objectif est de mesurer les impacts climatiques des entreprises ou de contribuer à les réduire, notamment par le conseil, l'expertise, ainsi que la mise à disposition de technologie de réduction, ou encore de permettre la communication et le marketing des efforts de protection du climat, notamment par le biais de certifications ».

Ce climate-business est lui-même composé de deux sous-catégories. Un climate-business de première génération émerge suite à la première loi sur le CO<sub>2</sub> de 1999. Il gravite principalement autour de l'AEnEC et est relié aux grandes associations faitières de l'économie suisse. Il s'agit du groupe d'acteur le plus central au sein du réseau observé. Son rôle historique a été de faciliter la réalisation de mesures volontaires de réduction du CO<sub>2</sub> au sein des entreprises, notamment en vue de démontrer que l'instauration d'une taxe obligatoire sur le CO<sub>2</sub> était inutile compte tenu des démarches volontaires des entreprises privées.

Un climate-business de seconde génération apparaît plus tardivement sur le marché des solutions contre les émissions de CO<sub>2</sub>. Il s'articule autour de l'entreprise Myclimate ainsi que de l'association faitière Swiss Cleantech et s'inscrit dans le cadre du réseau Öbu. Ce groupe d'acteurs se distingue du précédent par ses liens plus étroits avec les associations de protection de l'environnement. Le WWF est ainsi au cœur de la fondation de nombreux prestataires de services de réduction du CO<sub>2</sub> faisant partie de ce groupe comme Topten, Naturemade, l'agence Act ou encore l'entreprise Energie Zukunft Schweiz.

Globalement, on constate une évolution à travers le temps vers un réseau d'acteurs mieux connecté avec les associations de protection de l'environnement. Ce rapprochement s'explique en partie par la transition stratégique opérée par le WWF, d'une logique de confrontation découlant de son rôle de représentant des « intérêts de la nature » vers une logique de *partenariat commercial*, qui en a fait l'un des moteurs principaux du climate-business de seconde génération. La coalition d'acteurs observable à l'heure actuelle est certes favorable à des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> particulièrement ambitieuses et innovantes qu'à la fin des années 90, mais son action reste limitée par des facteurs en partie liés à la politique climatique.

Figure 6 : les acteurs de l'innovation dans la réduction du CO<sub>2</sub>, analyse réseau<sup>13</sup>



<sup>13</sup> L'analyse réseau est effectuée à partir d'un échantillon non-représentatif d'acteurs privés ayant des intérêts directs dans la protection du climat identifiés dans le cadre des études de cas. Les liens avec les entreprises (groupes-cibles) n'ont pas été considérés et l'entier des acteurs du tiers-gagnant n'est pas inclus systématiquement dans la représentation. La taille des nœuds est proportionnelle au degré de centralité de l'acteur dans le réseau. Les liens entre acteurs représentent des liens de collaboration et ont été codés de manière suivante: 0=compétition; 1= collaboration occasionnelle; 2= collaboration courante; 3= filiation directe (lien de fondation). La classification par couleur a été produite par la procédure automatique *modularity* du logiciel Gephi (proximité des relations entre les groupes). Les données proviennent, premièrement, des entretiens réalisés, pendant lesquels il fut demandé aux acteurs avec qui ils collaboraient, puis deuxièmement des sites web des organisations qui mentionnent les liens de collaboration.

## Limites

---

Sur la base des données empiriques récoltées, l'efficacité de la politique climatique n'apparaît que relative. Hormis pour les quelques grandes entreprises du secteur des services qui sont régulées par le biais de conventions avec l'AEnEC ou Act, ainsi que pour les entreprises directement contraintes par les lois cantonales sur l'énergie à améliorer leur efficacité (article sur les gros consommateurs), la pression régulatrice à agir sur les émissions de GES est faible. La loi sur le CO<sub>2</sub> n'exerce une incitation négative que sur la consommation de combustibles fossiles, alors que l'impact climatique principal des services réside pour une part significative dans la consommation d'électricité, et que les émissions indirectes constituent « *the elephant in the room* », que la politique climatique se refuse encore à aborder frontalement. En conséquence, nombreuses sont les entreprises du secteur des services qui n'agissent pas sur le spectre complet d'émissions de GES dont elles sont la cause.

L'effet économique de la taxe est, en effet, peu marqué compte tenu de son champ d'application, de son taux et de ses modalités de perception/redistribution. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la taxe, certains de ses effets indirects comme l'aversion au risque de durcissement du cadre légal tendent à se dissiper. *Pire, nombre d'entreprises du secteur des services réalisent un bénéfice financier de la taxe CO<sub>2</sub>, puisque le produit de la taxe est restitué aux entreprises selon leur masse salariale, constituant un montant qui dépasse souvent le coût de la taxe sur les combustibles fossiles. Pour les entreprises de service, la taxe CO<sub>2</sub> fonctionne avant tout comme un système de bonification fournissant des gains financiers et d'image aux entreprises innovantes sur le plan climatique. Or, cette incitation positive est plus susceptible de toucher les grandes entreprises de services, disposant des ressources nécessaires pour mener des stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub> et bénéficiant d'économies d'échelle, que les PME pour qui les conditions nécessaires à l'émergence de l'innovation climatique sont moins souvent réunies, ce qui pourrait les cantonner à une forme de passivité. La redistribution du produit de la taxe aux entreprises selon leur masse salariale, crée ainsi une rente publique indésirable en faveur des grandes entreprises de service et échoue à récompenser les comportements les plus méritoires en matière de réduction du CO<sub>2</sub> parmi les PME.*

De nombreuses limites à l'effectivité de la politique climatique actuelle existent également, tenant premièrement à la nature des instruments privés et volontaires mis en œuvre. En effet, les méthodes de bilan CO<sub>2</sub> sont certes essentielles pour comprendre l'impact climatique réel des entreprises, mais la multitude de méthodologies de calcul concurrentes créent un flou sur quels produits ou entreprises seraient exemplaires dans une perspective de protection du climat ou de l'environnement. De plus, les techniques de bilans CO<sub>2</sub> utilisées par les entreprises et les bureaux de conseil n'incluent pas nécessairement ou de manière variable les émissions indirectes de GES. Enfin, *le fait que les bilans CO<sub>2</sub> complets des produits et services soient rarement communiqués au public de manière transparente limite l'influence des consommateurs, ainsi qu'une concurrence bénéfique au sens de l'innovation climatique.*

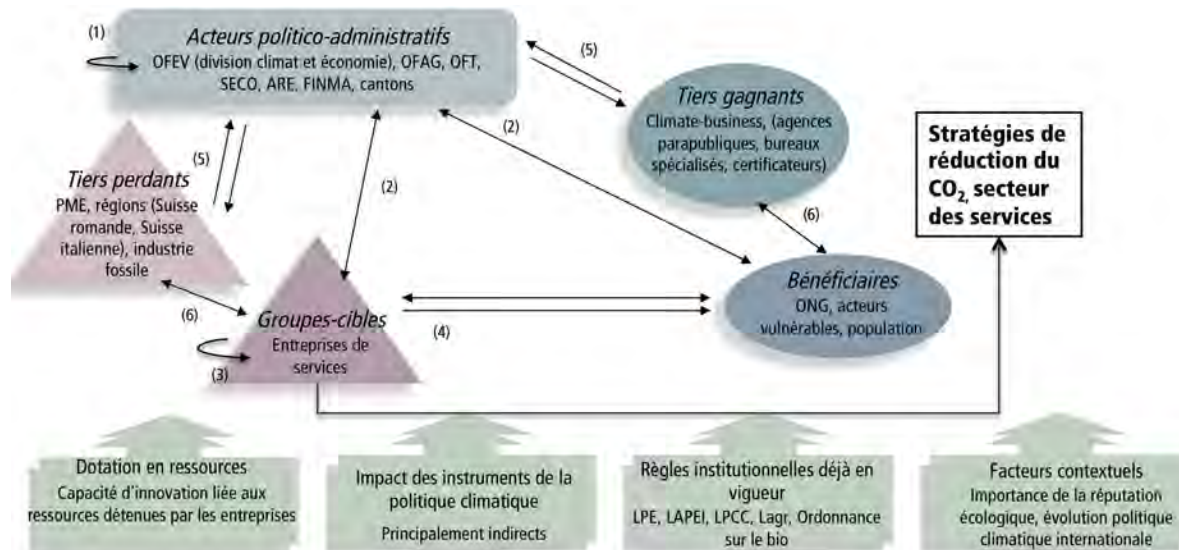
L'instrument de la certification climatique est prometteur, car il garantit une forme d'expertise externe des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> des entreprises. La labellisation climatique est

cependant intrinsèquement limitée par son modèle d'affaires, poussant les certificateurs à agir sur les mesures de réduction les plus rentables et attractives pour les entreprises. L'additionnalité et l'ambition des mesures ne sont donc pas forcément évidentes, et le risque existe que la certification climatique aboutisse avant tout sur une forme de « *greenwashing* ».

On constate également que l'intérêt de l'innovation climatique pour les entreprises tient pour une part significative à la possibilité de réaliser un marketing des efforts de réduction, afin d'assurer la rentabilité de l'investissement. Or, le marketing climatique produit en partie des impacts contraires aux objectifs de réduction du CO<sub>2</sub> : premièrement, parce qu'il nécessite lui-même des ressources qui pourraient être employées au renforcement de l'effort de réduction ; deuxièmement, parce que le marketing en tant que technique de communication, mène à une simplification parfois abusive de l'ambition réelle des efforts concédés et à une multiplication de la masse informative, pouvant potentiellement mener à un désintéressement des consommateurs pour cette question.

L'étude démontre donc que si les initiatives privées et volontaires sont absolument nécessaires dans les dynamiques d'innovation climatique, celles-ci ne peuvent se passer d'une politique climatique fournissant les stimulus adéquats et créant les conditions nécessaires à l'innovation. Or, la politique climatique échoue en partie à accomplir cette tâche pour des raisons que l'on peut résumer de la manière suivante (cf. Figure 7).

Figure 7 : diagnostic de la politique climatique dans le secteur des services



- (1) Degré de coordination entre acteurs publics : **besoin d'intégration dans la LPE, les procédures d'EIE, la politique agricole, la politique d'approvisionnement en électricité, ainsi que les lois sur les banques cantonales**
- (2) Relations entre autorités publiques et groupes cibles et bénéficiaires : **faible pression directe de la taxe CO<sub>2</sub>, mais rôle significatif de la pression indirecte (aversion de la contrainte légale ; bénéfices économiques et d'image)**
- (3) Rapport de force au sein des groupes cibles : **fracture entre des entreprises innovantes avec une culture de responsabilité écologique et des ressources (cognitives, techniques, financières) importantes, et d'autres adoptant des comportements de passivité**
- (4) Degré de conflictualité entre groupes cibles et bénéficiaires finaux : **barrières à l'action des ONG, populations et acteurs vulnérables fort peu mobilisés**
- (5) Lobbying des tiers sur les autorités publiques et capture des tiers par les autorités publiques : **ouverture du réseau d'acteurs tiers gagnants en direction d'un climate-business de 2<sup>ème</sup> génération, plus proche des ONG**
- (6) Soutien des tiers aux groupes cibles et bénéficiaires : **influence encore relative du climate-business sur les groupes cibles**

Premièrement, le pouvoir d'incitation économique de la politique climatique est particulièrement faible dans le secteur des services, ce qui tient non seulement au faible rôle de la taxe CO<sub>2</sub>, mais également *au fait que les objectifs et instruments de protection du climat sont encore faiblement intégrés et coordonnés avec d'autres politiques publiques*, dont notamment la politique agricole, la politique d'approvisionnement en électricité et la loi sur la protection de l'environnement.

Deuxièmement, *la politique climatique ne parvient pas à créer les conditions de la concurrence autour de l'innovation climatique en maintenant une situation d'asymétrie d'information entre entreprises et consommateurs*, qui tient dans la faiblesse des exigences légales actuelles en matière de procédures de monitoring du CO<sub>2</sub> ainsi que sur le plan de la transparence de l'information CO<sub>2</sub>. Le manque d'information publique de qualité sur les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> ainsi que sur le bilan CO<sub>2</sub> des entreprises provoque un *déficit de connaissance*, néfaste en cela qu'il limite la pression publique autour de ces questions, facteur essentiel à l'émergence d'initiatives de réduction ambitieuses.

Une autre dimension de la problématique de l'effectivité a trait à l'influence encore relative du climate-business de 2e génération et du groupe des bénéficiaires. Si cet aspect s'est grandement amélioré avec l'inclusion d'Act comme solution alternative à l'AEnEC, ce réseau d'acteurs ne dispose encore de la même influence ni de la même crédibilité auprès des entreprises, quand bien même leur proximité avec les ONG de protection de l'environnement pourrait faire d'eux un meilleur véhicule de l'ambition et de l'exemplarité des stratégies de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

Enfin, en termes de désirabilité, on constate que la politique climatique est à la source de certaines distorsions économiques questionnables. Premièrement, l'étendue limitée de la taxe à la consommation directe de combustibles fossiles provoque une inégalité de traitement entre l'industrie lourde et les services. Deuxièmement, le mode de perception et de redistribution de la taxe favorise les grandes entreprises sur les PME : les grandes entreprises ont bien plus de chance d'être exemptées de la taxe que les petites et moyennes, et de plus, la redistribution selon la masse salariale leur bénéficie disproportionnellement. Enfin, troisièmement, la politique climatique affecte les régions de manière très différenciée, sans qu'il soit réellement possible de pouvoir conclure ou non à l'existence d'une distorsion économique négative dans le cadre de cette étude. Approximativement 75 % des entreprises exemptées de la taxe se situent en effet en Suisse allemande<sup>14</sup>, 85 % de celles qui ont passé une convention de réduction également<sup>15</sup>, ainsi que près de 93 %<sup>16</sup> de celles qui bénéficient d'une subvention privée de la Klimastiftung, une telle répartition géographique n'étant acceptable au sens du principe d'efficacité que si elle est parfaitement conforme à la structure du tissu économique, et au potentiel de réduction du CO<sub>2</sub> supplémentaire.

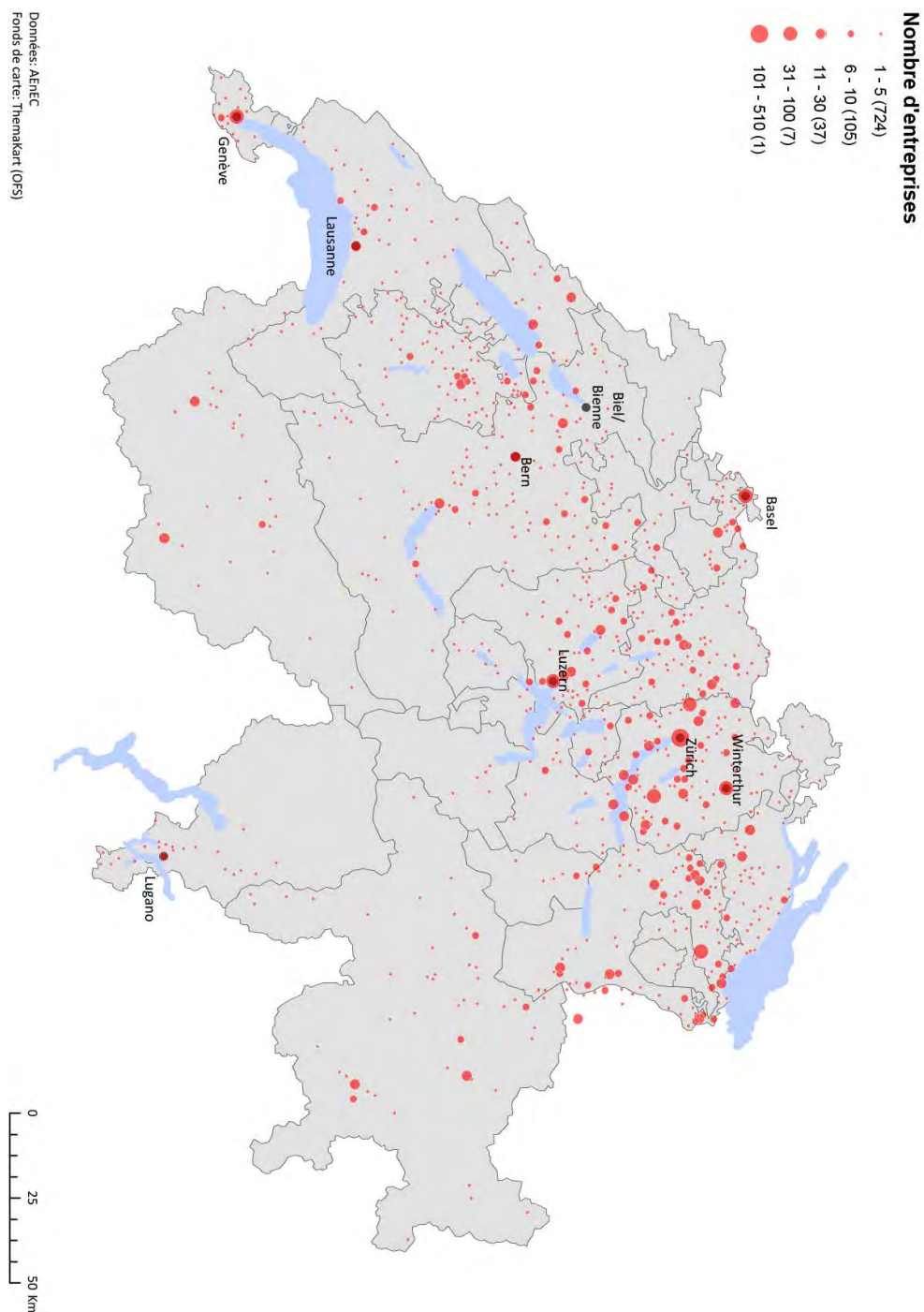
---

<sup>14</sup> Donnée : BAFU, Liste abgabebefreite Unternehmen.

<sup>15</sup> Données: <http://www.enaw.ch/fr/partenaires> (état au 01.05.2015).

<sup>16</sup> Données: Klimastiftung.

Figure 8 : Distribution géographique des entreprises participantes à l'AEnEc, modélisation GIS<sup>17</sup>



Données : <http://www.enaw.ch/fr/partenaires> (état au 01.05.2015)

<sup>17</sup> Seules les entreprises listées sur le site internet de l'AEnEc ont été prises en compte. 81% des entreprises sont localisées avec certitudes par la figure alors qu'il existe un doute pour 15% des entreprises (plusieurs localisations possibles). 4% des entreprises n'ont pu être géolocalisés. La fiabilité de la représentation est également limitée par le fait que toutes les entreprises ayant signé des conventions ne figurent pas sur le site web de l'AEnEc et que certaines ont été groupées et sont présentes dans des localisations non indiquées par la modélisation.

## Conclusion

---

Par conséquent, ce rapport suggère les actions suivantes :

*Box 3 : Recommandations, réduction du CO<sub>2</sub> dans le secteur des services*

1. *accroître l'efficacité de la politique climatique par une amélioration de son degré de coordination avec d'autres politiques publiques.* Une meilleure intégration des objectifs de protection du climat, prioritairement, dans la loi sur la protection de l'environnement dans la politique agricole et dans la politique d'approvisionnement en électricité (LApEI) est nécessaire. Ceci passerait par l'introduction de nouveaux instruments : des techniques de bilan CO<sub>2</sub> dans l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement ; une mise en œuvre des objectifs de réduction du CO<sub>2</sub> (mesure et limitation de la charge CO<sub>2</sub> des produits agricoles dans l'ordonnance sur l'agriculture biologique ; enfin, l'introduction d'objectif de réduction de l'intensité CO<sub>2</sub> du courant distribué pour les fournisseurs d'électricité) ;

2. *accroître l'efficacité de la politique climatique par une augmentation de son étendue.* Les sources d'émissions couvertes par la taxe CO<sub>2</sub> pourraient inclure Scope 2, par l'introduction d'une taxe d'incitation sur l'électricité différenciée par agent énergétique. De même, l'intégration des émissions de niveau 2, voire 3, pourrait être systématisée dans les engagements formels contractés par le biais de l'AEnEC et de Act. Enfin, une régulation des émissions Scope 3 pourrait être introduite pour les organisations de droit public, en vue de les mener à l'exemplarité, cette voie nécessitant la collaboration des cantons ;

3. *accroître l'effectivité de la politique climatique par une amélioration sensible des dispositions sur le monitoring et la transparence afin d'améliorer les conditions de concurrence.* Un effort sur la standardisation et la communication publique des bilans CO<sub>2</sub> des entreprises astreintes à la loi sur le CO<sub>2</sub> pourrait être mené. Les flux de ressources liés à la taxe CO<sub>2</sub> pourraient être publiés obligatoirement dans les bilans des entreprises. Cet effort de standardisation ne doit pas s'arrêter aux processus, mais doit évoluer vers la transparence des émissions contenues dans les produits et les services (Scope 2 et 3) ;

4. *accroître l'effectivité (et la désirabilité) de la politique climatique par une évolution vers un système de taxe CO<sub>2</sub> au mérite ;* le système de redistribution du produit de la taxe peut davantage stimuler l'innovation et la concurrence climatique en se fondant sur une redistribution au mérite : la distribution du produit de la taxe pourrait être fonction de la performance de réduction, établie par comparaison avec des normes d'émissions de CO<sub>2</sub> à définir par secteur d'activité. De telles normes de performance sur le CO<sub>2</sub> pourraient être établies en collaboration avec des experts externes et les agences Act et AEnEC. Un tel système de redistribution au mérite favoriserait la concurrence, contribuerait de plus à réduire certaines des inégalités de traitement observées et pourrait stimuler davantage la conclusion de conventions de réduction supplémentaires.

### **3 Recommandations pour une politique climatique plus efficace, efficiente et désirable**

La portée de cette recherche est limitée par le fait qu'elle ne couvre pas tous les instruments de la politique climatique de la Confédération, ni par ailleurs, tous ses groupes-cibles. Elle ne traite pas non plus directement du volet « adaptation au changement climatique », qui a pris une nouvelle dimension depuis la publication de la stratégie fédérale en la matière et de son plan d'action. Néanmoins, parce qu'elle se concentre sur des secteurs clés pour son succès, cette étude jette les bases d'une réflexion plus générale sur l'efficacité, l'effectivité et la désirabilité de la politique climatique actuelle.

Dans un monde idéal, sans limitations politiques et économiques (cf. Tableau 5), la politique climatique parviendrait : (1) à inciter les acteurs privés (groupes-cibles) à adopter des comportements exemplaires et innovants en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> afin de limiter les impacts néfastes du réchauffement sur les bénéficiaires. Les autres dynamiques actuelles générées par une telle politique seraient les suivantes :

- (2) une coordination optimale entre acteurs politico-administratifs et une intégration parfaite des objectifs de protection du climat dans les politiques et législations ayant un impact sur l'émission de GES ;
- (3) une allocation des ressources publiques fondée sur le principe d'efficacité avec un souci d'égalité de traitement entre les différents groupes-cibles de la politique ;
- (4) la mobilisation, implication et participation active des bénéficiaires finaux dans les processus décisionnels (privés et publics) ;
- (5) de forts liens de collaboration entre l'administration et les acteurs ayant des intérêts directs dans une politique climatique ambitieuse (tiers-gagnants) ainsi qu'un partenariat avec les tiers-perdants, visant à les transformer en tiers-gagnants grâce aux nouvelles opportunités économiques offertes par la politique, et ce afin de réduire leur opposition ;
- (6) un soutien des tiers-gagnants, de par leur know-how et leur rôle d'entrepreneurs de cause, au bénéfice des stratégies d'innovation climatique des groupes-cibles.

Le présent rapport cerne l'écart qui sépare ce modèle idéal de la politique climatique réelle et observée de la Confédération :

- (1) dans les trois secteurs étudiés (automobiles, bâtiments, services) les impacts directs de la politique climatique sont relativement faibles ou principalement indirects. Celle-ci échoue à créer les conditions favorisant la compétition entre groupes-cibles pour l'excellence en matière de CO<sub>2</sub>, et l'innovation se voit confrontée à certaines limites qui ont en partie pour origine des manques législatifs ;

- (2) un nombre élevé d'acteurs politico-administratifs et de politiques publiques coexistent, avec lesquels la coordination de la division climat, respectivement, l'intégration des objectifs de la politique climatique est imparfaite ;
- (3) la politique climatique tend à sur-allouer des ressources aux acteurs qui en sont fortement dotés et a les sous-allouer à ceux qui en détiennent moins, sans que le principe d'efficacité de l'allocation soit systématiquement respecté ;
- (4) la politique souffre d'une faible mobilisation publique autour de la thématique de la protection du climat et de la participation limitée des ONG de protection de l'environnement dans les processus décisionnels ;
- (5) la collaboration institutionnelle est principalement axée sur le climate-business de 1re génération lié à EconomieSuisse et à l'Union pétrolière suisse, qui ont été paradoxalement parmi les plus fervents opposants à la politique climatique ;
- (6) l'influence positive du climate-business de 2e génération, regroupant le secteur des cleantechs et lié avec les ONG de protection de l'environnement, est encore limitée par l'absence de standards et d'exigences minimales dans certains domaines d'action.

Tableau 5 : dynamiques actorielles idéales de la politique climatique vs dynamiques observées

Type de relations (entre)	dynamique idéale	dynamique observée
Acteurs politico-administratifs, groupes-cibles et bénéficiaires	impacts forts de la politique climatique, stimulant la compétition entre groupes-cibles et l'innovation climatique dans le but de limiter le réchauffement et ses dégâts sur les bénéficiaires.	impacts faibles ou indirects de la politique climatique, concurrence imparfaite et innovation confrontée à des limites
Acteurs politico-administratifs	coordination et intégration parfaite des objectifs de la politique climatique dans les autres politiques publiques	intégration et coordination imparfaite entre un nombre élevé d'acteurs politico-administratifs et de politiques publiques ayant une incidence sur les émissions de CO <sub>2</sub>
Groupes-cibles	égalité de traitement et allocations de ressources publiques fondées sur le principe d'efficacité	tendance à sur-allouer des ressources aux acteurs qui en sont fortement dotés et a les sous-allouer à ceux qui en détiennent moins
Groupes-cibles et bénéficiaires finaux	mobilisation, implication et participation active des bénéficiaires dans les processus décisionnels des groupes-cibles	absence de mobilisation publique et participation limitée des ONG aux processus décisionnels
Acteurs tiers et acteurs politico-administratifs	proximité et liens de collaboration avec les tiers gagnants, tentative de transformer les tiers-perdants en tiers-gagnants	collaboration institutionnelle plus intense avec le climate-business de 1re génération lié à EconomieSuisse et à l'Union pétrolière Suisse
Acteurs tiers, groupes-cibles et bénéficiaires finaux	rôle de facilitateur et d'entrepreneur de cause des tiers gagnants	influence limitée des tiers-gagnants par des carences législatives et par la position dominante du climate-business de 1re génération

En nous fondant sur ce diagnostic, nous proposons certaines pistes de réflexion, présentées par catégorie d'acteurs concernés, pour améliorer l'efficacité, l'effectivité et la désirabilité de la politique climatique, tout en prenant en compte le critère de la faisabilité politique.

## RECOMMANDATIONS PAR GROUPE D'ACTEURS

### Les groupes-cibles : préciser et universaliser les obligations légales des émetteurs de CO<sub>2</sub>

---

La politique climatique est encore trop dépendante de « l'exceptionnalité » d'un petit nombre d'acteurs économiques qui disposent des ressources cognitives, techniques et financières nécessaires pour mener des stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub>. Puisque les régulations sont elles-mêmes un moteur de l'innovation, la politique climatique gagnerait à définir des exigences légales de réduction du CO<sub>2</sub> valables pour tout émetteur de CO<sub>2</sub>, ce qui mettrait sur pied les bases d'une stratégie commune et collective de réduction des GES, renforçant la compétitivité économique de la Suisse dans ce secteur, conformément aux recommandations de l'OcCC<sup>18</sup>.

- Les inégalités de traitement entre acteurs économiques créées par le système actuel mêlant taxe CO<sub>2</sub>, conventions volontaires de réduction du CO<sub>2</sub> et engagements formels de réduction doivent être corrigées. Nous recommandons d'améliorer la complémentarité et la coordination entre ces instruments. Ceci pourrait être réalisé en universalisant le paiement de la taxe CO<sub>2</sub> et en supprimant le droit à l'exonération et du même coup, l'instrument de l'engagement formel de réduction sous sa forme actuelle. Toute entreprise s'acquitterait de la taxe, mais la redistribution de son produit serait basée sur un système au mérite, via la définition de normes de performance concernant l'émission de CO<sub>2</sub> définies par branche (sur le modèle des VLE de l'Opair). Toute entreprise, aidée par les agences existantes, se verrait alors redistribuer une part du produit de la taxe proportionnelle à la performance de réduction par rapport à la norme dans la branche et possiblement par rapport à la quantité absolue de CO<sub>2</sub> effectivement réduite. Cette solution aurait le triple avantage de réduire la complexité institutionnelle actuelle, de stimuler l'innovation et de réduire les distorsions économiques observées entre grandes entreprises et PME ainsi qu'entre l'industrie et les services.
- Les groupes-cibles seraient davantage responsabilisés — et probablement plus motivés — à réduire fortement leurs émissions de CO<sub>2</sub> si une partie des frais dont ils s'acquittent au titre de la taxe CO<sub>2</sub> était redistribué à un fonds d'assurance public contre des dégâts naturels liés au changement climatique qui pèsent de manière croissante sur les budgets publics. Une telle mesure renforcerait la mise en scène de la problématique du changement climatique et contribuerait à mobiliser la population de bénéficiaires.

---

<sup>18</sup> OcCC. (2015). Strategische Empfehlungen zur Klimapolitik. Bern: OcCC.

## Les bénéficiaires : surmonter le déficit de participation

---

Le rôle des bénéficiaires et plus particulièrement de la population étant limité, les principaux acteurs exerçant une influence sur les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> des groupes-cibles sont les acteurs du climate-business, ainsi que les acteurs politico-administratifs à l'échelon fédéral et parfois cantonal. Une telle coalition est incontestablement trop faible pour assurer sur le long terme un niveau de performance élevé en matière de réduction du CO<sub>2</sub>. Nous proposons les pistes de réflexion suivantes afin de stimuler la participation de la société civile et la création d'un contrepoids politique réel aux émetteurs de gaz à effet de serre :

- L'intégration dans tout débat sur des projets de construction, d'extension ou de modification d'installations privées ou publiques tombant sous le coup de la LAT d'une réflexion sur les émissions supplémentaires directes, la consommation d'électricité ainsi que les émissions indirectes. Les projets aux impacts climatiques élevés doivent faire l'objet d'une EIE, au même titre que pour les atteintes environnementales considérées dans la LPE, et partant, le refus de l'autorisation de tels projet ainsi que le recours des organisations de protection de l'environnement fondé sur la protection du climat doivent être rendu possibles par une modification de la LPE et de l'ordonnance sur l'EIE. L'examen de la compatibilité avec les objectifs de la loi sur le CO<sub>2</sub> prend la forme d'un bilan CO<sub>2</sub>, qui peut aller jusqu'au calcul monétaire des effets des émissions de GES sur les écosystèmes conformément à ce que demande la stratégie biodiversité suisse 2012 (au point. 7.6 de ladite stratégie<sup>19</sup>).
- La performance CO<sub>2</sub> des entreprises et de leurs biens et services doit obtenir le statut d'information d'intérêt public. Sans cela, l'internalisation des coûts du CO<sub>2</sub> par les entreprises, sur laquelle la théorie et la justification du choix des instruments incitatifs se basent, est impossible. Dans la situation actuelle d'asymétrie informationnelle, les consommateurs sensibles aux questions climatiques ne peuvent exercer d'influence sur les choix décisionnels des entreprises. La transparence des bilans CO<sub>2</sub> et des flux monétaires reçus au titre de la taxe doit être maximale. Pour que l'information sur les coûts environnementaux réels des entreprises et produits helvétiques soit réellement transparente, les bilans et monitoring du CO<sub>2</sub> devraient inclure les émissions indirectes, ce qui contribuerait, par ailleurs, à rééquilibrer les inégalités de traitement entre l'industrie lourde et celle des services. Si cela s'avère juridiquement difficile en raison de la culture du secret d'entreprise, la redistribution du produit de la taxe pourrait être conditionnée à cette transparence. L'OFEV peut jouer un rôle phare en la matière par une politique de labellisation publique, en promouvant les biens et services dont la charge CO<sub>2</sub> est peu élevée (modification de l'ordonnance sur le bio, promotion d'un standard public de type

---

<sup>19</sup> Conseil Fédéral. (2012). Stratégie Biodiversité Suisse. Bern: Conseil Fédéral.

PEF, ou de la méthode de la saturation écologique<sup>20</sup>) ou, au contraire, en apposant un label à teneur négative sur les produits dont l'impact climatique est mauvais, de manière similaire aux campagnes de l'Office fédéral de santé publique (exemple : la fumée nuit à la santé : ce produit est dangereux pour le climat et la survie de la planète). Un renforcement des aspects de protection du climat dans le cahier des charges des labels publics, comme « cité de l'énergie » pourrait également être opportun. Enfin, l'administration fédérale devrait assumer un rôle exemplaire et se contraindre à publier annuellement son bilan CO<sub>2</sub> de niveau Scope 3, contrainte qui pourrait s'appliquer de manière plus générale à toute institution de droit public.

- Des instruments de sensibilisation et d'information doivent être introduits à plusieurs niveaux. D'une manière générale, chaque mesure contre le CO<sub>2</sub> doit être clairement justifiée par la prévention du changement climatique (art. 1, loi CO<sub>2</sub>), ce qui contribuerait à réduire leur caractère abstrait et leur perception comme étant « un impôt supplémentaire » par les consommateurs. En outre, le financement de campagnes publicitaires (par exemple spots télévisés) sur les risques liés aux GES ou des événements culturels (pièces de théâtre, festivals, événements touristiques, etc.) mettant en scène les risques (palpables) du dépassement des 2 C° pour la Suisse et au niveau mondial pourraient être organisés. Particulièrement dans le domaine de la consommation d'électricité et des émissions indirectes, un effort informatif conjoint avec l'OFEN et la division économie de l'OFEV doit être mené, par exemple, sous la forme de l'utilisation d'indicateurs CO<sub>2</sub> ou de saturation écologique en complément des informations habituellement communiquées sous forme de watt ou de kWh. Cette mesure contribuerait également à l'idée des bilans de CO<sub>2</sub> proposés par l'OcCC (quotas d'émissions encore disponibles jusqu'à 2030, par exemple, par pays, par branche, par collectivité territoriale et... par individus). Une sensibilisation des sensibilisateurs doit également avoir lieu par l'organisation de cours pour les membres des grandes organisations de protection de l'environnement ainsi que les organisations de protection de consommateurs, ayant comme objectif la diffusion des connaissances sur l'impact climatique et la charge écologique, ainsi que sur les procédures d'intervention possible dans la mise en œuvre de projets et politiques à incidence climatique. L'intégration de ces questions dans l'enseignement obligatoire serait également souhaitable.

---

<sup>20</sup> Frischknecht, R., & Büsser Knöpfel, S. (2013). Ecofacteurs suisses 2013 selon la méthode de la saturation écologique. Bases méthodologiques et application à la Suisse. *Connaissance de l'environnement* (pp. 46). Berne: Office fédéral de l'environnement.

## Les acteurs politico-administratifs : renforcer l'intégration et la mise en scène des objectifs de protection du climat dans les différentes politiques sectorielles concernées

---

Le degré d'intégration de l'objectif de protection du climat, et par conséquent la cohérence de sa mise en œuvre, dépendent principalement de trois paramètres<sup>21</sup>: (1) l'étendue des activités émettrices de CO<sub>2</sub> couverte par les régulations ; (2) la coordination verticale (*intra-policy*) entre les objectifs et les instruments de la politique ; (3) la coordination horizontale (*inter-policy*) entre les différentes politiques à incidence sur les émissions de GES et leurs administrateurs. Par conséquent nous suggérons de :

- Maximaliser, dans la mesure du possible, le champ d'application de la taxe CO<sub>2</sub>. Toute source d'émission primaire (Scope 1) doit être soumise à la taxe, ce qui implique d'inclure les carburants. De plus, vu de leur importance croissante, il est également urgent d'inclure les émissions issues de la vente et de la consommation d'électricité (Scope 2) au système incitatif actuel. Sa focalisation unique sur les combustibles fossiles est en effet injustifiable tant compte tenu du principe d'efficacité (axer l'intervention sur les secteurs où le potentiel de réduction supplémentaire est le plus élevé) que des inégalités de traitement engendrées, les combustibles fossiles représentant une part fort variable du bilan CO<sub>2</sub> des privés en fonction du type d'activités économiques exercées. Dans le cas de la charge CO<sub>2</sub> de l'électricité, pour éviter que le consommateur final soit le seul à financer l'effort de réduction supplémentaire, l'introduction d'une taxe éventuelle doit être accompagnée d'objectifs de réduction de l'électricité de sources non durables (voire de toute forme d'électricité, au nom de l'objectif de diminution de la consommation finale de la stratégie énergétique 2050) ciblant les fournisseurs d'électricité. A terme, la régulation des émissions indirectes (Scope 3), contenue notamment dans les produits et services importés, est également hautement désirable, bien que cela puisse nécessiter un changement des règles régissant le commerce international.
- *Renforcer les instruments réglementaires* d'intervention étatiques classiques dans les dispositifs d'action climatique (plus d'interdictions dans le domaine du chauffage des bâtiments, des ustensiles électrodomestiques, des voitures etc.). L'usage exclusif d'instruments incitatifs ou volontaires conduit à ce que les acteurs (groupes cibles, mais aussi tiers gagnants et bénéficiaires) considèrent l'activité d'émettre du CO<sub>2</sub> comme étant parfaitement licite ou comme un droit que l'on peut acquérir sans limitations moyennant le paiement d'une taxe, voire même d'une « sanction ». Cet état d'esprit rend l'objectif de lutter contre un réchauffement climatique dangereux peu crédible par rapport aux autres politiques de protection de l'environnement qui emploient des interdictions et des sanctions administratives et pénales classiques. Le fait que la politique climatique est

---

<sup>21</sup> Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, 68(3), 798-809.

conduite principalement par le biais d'instruments économiques induit également l'image négative d'une politique octroyant un droit d'émettre du CO<sub>2</sub> « acheté par les riches et à payer par les pauvres ».

- Corriger les incohérences verticales entre certains instruments de la politique climatique et ses objectifs de protection. Il s'agit notamment des prescriptions sur les émissions CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme, dont les « sanctions » pour dépassement des valeurs limites sont affectées au développement des infrastructures routières, hautement génératrices de CO<sub>2</sub>. C'est également en partie le cas du Programme Bâtiments, dont les subventions sont parfois accordées pour des projets de rénovations « de luxe », augmentant la surface habitée par personne et empirant le bilan CO<sub>2</sub> de l'immeuble.
- Améliorer la coordination horizontale par une meilleure prise en compte de l'art. 1 de la loi sur le CO<sub>2</sub> dans les politiques publiques à incidence climatique. Ceci passe nécessairement par un renforcement de la collaboration institutionnelle entre acteurs politico-administratifs fédéraux, cantonaux et communaux dans les secteurs identifiés par cette étude (notamment : politiques de protection de l'environnement, politiques de développement régional [SECO], aménagement du territoire, approvisionnement énergétique, politique financière, etc.). Une telle coopération/intervention devra, à terme, porter également au niveau des politiques de commerce extérieur. En outre, des critères d'évaluation fondés sur l'impact climatique pourraient être pris en compte pour l'attribution de contrats sur les marchés publics (fédéraux, cantonaux et communaux).
- Créer un mécanisme de coordination institutionnelle entre le volet atténuation et le volet adaptation de la politique climatique. Cette étude met en effet en évidence que la thématique de la protection du climat est perçue de manière trop abstraite et distante par les acteurs pour inciter systématiquement à l'action et à l'élaboration de stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> réellement innovantes. Ce manque d'incitation peut en partie être comblé par la création d'un mécanisme de coordination institutionnel (horizontal) entre les instruments de réduction du CO<sub>2</sub> et la stratégie d'adaptation aux effets du changement climatique en Suisse, qui aurait pour effet de fonder la nécessité de l'action contre le CO<sub>2</sub> non seulement sur l'art.1 de la loi sur le CO<sub>2</sub> (réchauffement des températures mondiales), mais également sur le devoir de limiter les impacts néfastes du changement climatique touchant la Suisse et les Suisses. Comme mentionné ci-dessus, une affectation du produit de la taxe au financement d'un fonds d'adaptation ou de la stratégie d'adaptation de la Confédération elle-même, nous semble être l'instrument le plus adéquat à cette fin.

## Climate-business et tiers-perdants : acteurs indispensables au succès de la politique climatique, dont l'action nécessite un encadrement légal

---

L'existence d'une dynamique actorielle vigoureuse dans le secteur du climate-business<sup>22</sup> constitue une évolution positive au sens des objectifs de la politique climatique. Comme dans d'autres domaines de protection de l'environnement, le développement d'une activité économique autour de la mise à disposition de solutions de réduction des externalités environnementales renforce l'efficacité des politiques en question. On constate que dans le domaine du climat, ces acteurs proviennent, et sont fortement liés, soit avec les groupes-cibles (climate-business de 1ère génération) ou avec les organisations de protection de l'environnement (climate-business de 2e génération). Le poids économique et politique de cette « industrie du climat » ne peut être négligé. L'étude identifie cependant certaines limitations inhérentes au mode d'action de ces nouveaux acteurs économiques. Leur rôle important dans les dynamiques de mise en œuvre implique également un problème de transparence, le risque d'une privatisation de l'action publique, ainsi que celui d'un détournement des objectifs de la politique climatique en faveur de la poursuite de buts avant tout économiques. Dans l'intérêt même de la crédibilité de cette branche et dans celui de la politique climatique elle-même, nous formulons les recommandations suivantes :

- Une hiérarchie des priorités doit être maintenue et réaffirmée entre les ressources dédiées à l'accomplissement des objectifs finaux de la politique climatique et celles allouées à des instruments de soutien au climate-business.
- L'obligation de tenir un bilan CO<sub>2</sub> parfaitement transparent pour toutes personnes morales soumises à la loi sur le CO<sub>2</sub> doit être universalisée, ce qui stimulerait le secteur en augmentant la taille du marché (cf. ci-dessus). En parallèle, un standard pour la réalisation de ces bilans CO<sub>2</sub> intégrant les émissions indirectes (Scope 3) doit être développé d'entente avec les cantons, les ONG (notamment WWF), les agences et entreprises spécialisées.
- Clarifier les objectifs de la politique de promotion des cleantechs au travers du Fonds de technologie en évitant la création de doublons avec les services privés offerts par la Klimastiftung. Dans l'idéal, les mêmes critères de transparence des flux financiers devraient s'appliquer à la Klimastiftung qu'au Fonds de technologie, s'agissant d'argent public. De plus, une réflexion sur le degré de coordination entre ces instruments d'encouragement, du degré de contrôle souhaitable de la Fondation et de la correction possible de certaines distorsions doit être menée.
- La politique climatique devrait également tenter de transformer les tiers-perdants de la politique climatique en tiers-gagnants voir en bénéficiaires. Pour ce faire, l'instrument du fonds technologique pourrait par exemple davantage être mis à profit, par un élargissement des possibilités de financement de la reconversion structurelle des entreprises

---

<sup>22</sup> Agences et entreprises de conseil, de certification, de production d'équipements efficaces en termes de CO<sub>2</sub>, ou encore, de gestion des investissements dans des projets de compensation CO<sub>2</sub> domestiques ou à l'étranger.

et des fournisseurs d'électricité vers des sources d'énergie durable. En outre, un des défauts majeurs de la politique actuelle tient dans le fait que la population des consommateurs au lieu de bénéficier de la politique climatique, est placée dans un rôle de tiers perdant, devant supporter les coûts des mesures de réduction de CO<sub>2</sub>. C'est notamment le cas dans le secteur du bâtiment (augmentation du prix des loyers suite aux rénovations), du secteur des transports (augmentation du prix des véhicules peu efficient) et dans celui des services (report sur le consommateur des éventuels coûts de la taxe CO<sub>2</sub>). Il manque à l'heure actuelle des instruments récompensant le comportement méritoire des simples individus au regard des objectifs de la loi sur le CO<sub>2</sub>. Le Fonds de technologie pourrait par exemple mettre sur pied un programme de bonification, bénéficiant aux personnes dont l'impact climatique est particulièrement faible.

## Références

- Conseil Fédéral. (2012). *Stratégie Biodiversité Suisse*. Bern: Conseil Fédéral.
- Dupuis, J. (2014). *L'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la conduite des politiques publiques : déficit de mise en oeuvre ou déficit de légitimité ?* Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique pour l'obtention du grade de Docteur en administration publique, Université de Lausanne, Lausanne.
- Frischknecht, R., & Büsser Knöpfel, S. (2013). *Ecofacteurs suisses 2013 selon la méthode de la saturation écologique. Bases méthodologiques et application à la Suisse*. Connaissance de l'environnement (pp. 46). Berne : Office fédéral de l'environnement.
- Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, 68(3), 798-809.
- Greenhouse Gas Protocol. (2014). *Corporate Value Chain (Scope 3) Accounting and Reporting Standard*. Washington, USA ; Geneva, Switzerland: World Resources Institute, WBCSD.
- Horster, M., Fogde, F., Clerwall, U., & Gazuit, A. (2014). *The Climate Impact of the Swiss Fund Industry*. Zürich, Paris : WWF, South Pole Groupe, Money-Footprint.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2e ed.). Zürich / Chur: Rüegger.
- Le Programme Bâtiments. (2011). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2010, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.
- Le Programme Bâtiments. (2012). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2011, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.
- Le Programme Bâtiments. (2013). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2012, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.
- Le Programme Bâtiments. (2014). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2013, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.
- Le Programme Bâtiments. (2015). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2014, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.
- OcCC. (2015). *Strategische Empfehlungen zur Klimapolitik*. Bern: OcCC.

OFS. (2005). *Recensement fédéral de la population 2000 — Bâtiments, logements et conditions d'habitation*. Neuchâtel : OFS.

Schweizer, R. (2014). *Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales - Cas autour des bisses valaisans*. Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, Université de Lausanne.



# SCHLUSSBERICHT

## 1 Ausgangslage, Ziele, theoretische Grundlagen und Methoden

Nachdem 2012 der erste Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls zu Ende gegangen war, hat der Bund mit einer Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes und der dazugehörigen Verordnung, die im Januar 2013 in Kraft getreten sind, seine Klimapolitik neu definiert.

Ziel der neuen Klimapolitik des Bundes ist es, zu einer Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur auf maximal 2 Grad beizutragen. Hierzu sollen die Treibhausgasemissionen in der Schweiz bis 2020 um 20 bis 40 Prozent vermindert werden (Art. 1 CO<sub>2</sub>-Gesetz). Gleichzeitig soll durch eine Anpassung der Verhaltensweisen an die neuen Risiken und Chancen die Verletzlichkeit der exponierten Akteure, Regionen und Wirtschaftssektoren gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels verringert werden. Diese ehrgeizigen Ziele können nur über innovative CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien privater Akteure in sechs prioritären Handlungsfeldern erreicht werden: (1) Verkehr, (2) Industrie, (3) Haushalte, (4) Landwirtschaft, (5) Dienstleistungen und (6) Abfälle.

Mit gestiegenen Anforderungen, höher gesteckten Zielen und einer Ausweitung des Handlungsfeldes ist die Klimapolitik vielschichtiger geworden. Neben der Anpassung an den Klimawandel umfasst der neue gesetzliche Rahmen nun nicht weniger als acht staatliche Instrumente zur Verminderung der Treibhausgasemissionen: die CO<sub>2</sub>-Abgabe (1), das Emissionshandelssystem (2), das Gebäudeprogramm (3), Bildung, Information und Beratung (4), die CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für Personenwagen (5); die Kompensation von CO<sub>2</sub>-Emissionen (6), den Technologiefonds (7) und Verminderungsverpflichtungen (8).

Angesichts der Vielzahl von Interventionsinstrumenten und an der Umsetzung der Klimapolitik beteiligten Akteuren stellt sich unweigerlich die Frage, inwieweit das derzeitige institutionelle Instrumentarium in sich kohärent ist und wesentliche Verminderungen der CO<sub>2</sub>-Emissionen in den Zielbereichen herbeizuführen vermag. Diese im Auftrag des BAFU durchgeführte Studie soll daher die konkreten Wirkungen der klimapolitischen Instrumente auf die CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien privater Akteure analysieren.

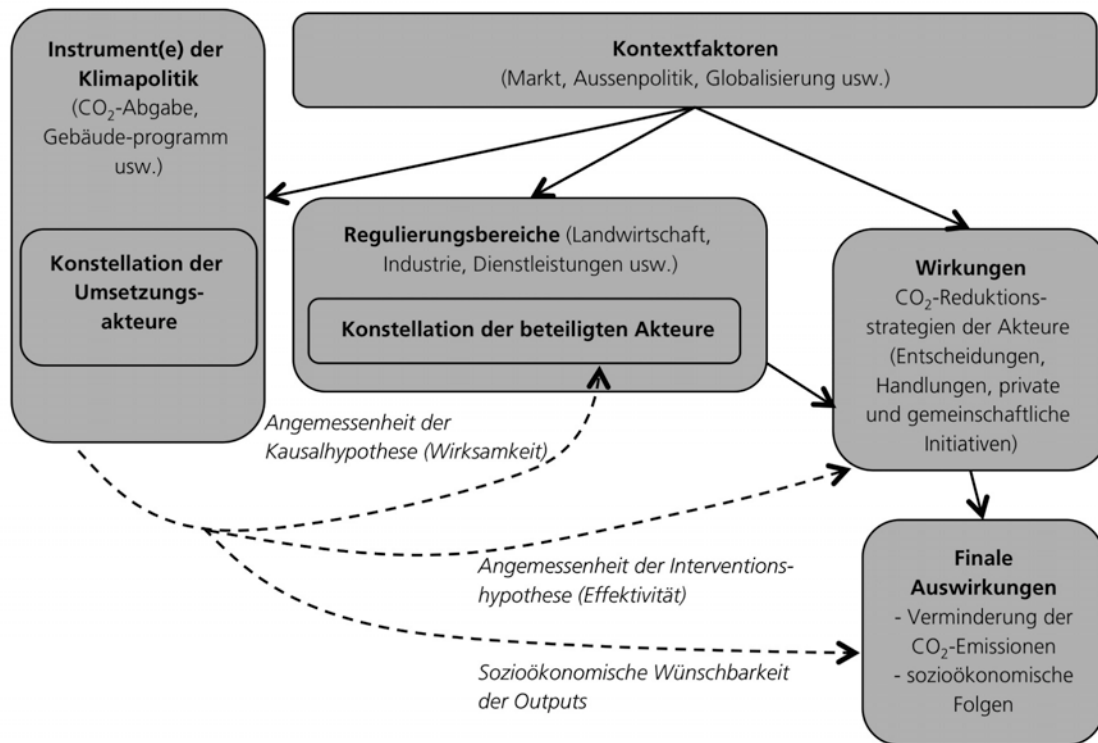
Der Bericht beruht auf einem modernen politikwissenschaftlichen Ansatz. Darin werden die theoretischen und methodischen Instrumente der vergleichenden Politikanalyse angewendet, welche die Unité de politiques publiques et durabilité des IDHEAP an der Universität Lausanne zusammen mit anderen Forschenden entwickelt hat.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2e éd.). Zürich/Chur: Rüegger.

Die Wirkungen der Klimapolitik auf private Verhaltensweisen werden hinsichtlich Wirksamkeit, Effektivität und Wünschbarkeit beurteilt (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Auswirkungen der Klimapolitik und Reaktionen privater Akteure



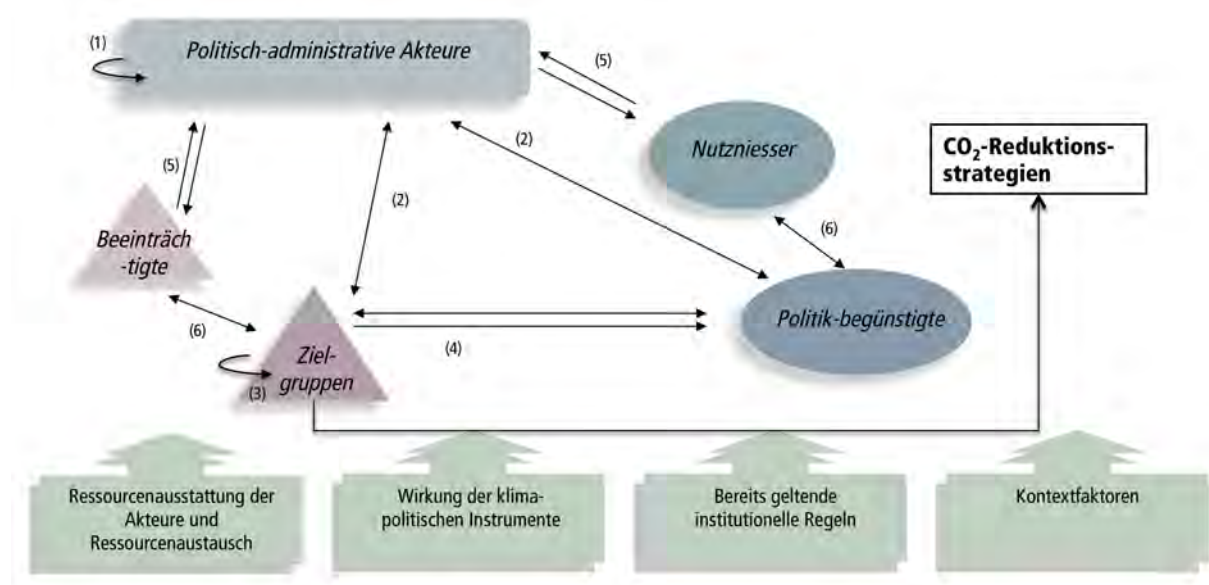
Der vorgeschlagene Ansatz konzentriert sich auf die Dynamik zwischen den verschiedenen Typen von beteiligten Akteuren, deren Motivationen, die Ressourcenflüsse und die Bedeutung der möglichen Konflikte zwischen dem klimapolitischen Instrument und den bereits geltenden Regelungen oder bestimmten Kontextfaktoren. Die davon ausgehende Abbildung 2 dient als Diagnoseinstrument zur Erkennung der Mechanismen, welche die Wirkungen und Grenzen der staatlichen Instrumente erklären helfen.

Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, 68(3), 798–809.

Schweizer, R. (2014). *Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales – Cas autour des bisses valaisans*. Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, Université de Lausanne. Retrieved from [https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_7F9DDBF8E97B.P001/REF](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_7F9DDBF8E97B.P001/REF) .

Dupuis, J. (2014). *L'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la conduite des politiques publiques: déficit de mise en oeuvre ou déficit de légitimité?* Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique pour l'obtention du grade de Docteur en administration publique, Université de Lausanne, Lausanne. Retrieved from [https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_240F23894EE0.P001/REF](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_240F23894EE0.P001/REF) .

Abbildung 2: Diagnoseinstrument für die Klimapolitik



#### Arten von Beziehungen zwischen den Akteuren

- (1) Grad der Koordination zwischen öffentlichen Akteuren
- (2) Beziehungen zwischen öffentlichen Behörden, Zielgruppen und Politikbegünstigten
- (3) Kräfteverhältnis innerhalb der Zielgruppen
- (4) Belastung durch Konflikte zwischen Zielgruppen und Politikbegünstigten
- (5) Lobbying Dritter bei öffentlichen Behörden und Erfassung Dritter durch öffentliche Behörden
- (6) Unterstützung von Zielgruppen und Politikbegünstigten durch Dritte

Dieser Ansatz lässt sich nicht auf sämtliche Instrumente und von der Klimapolitik anvisierten Akteure anwenden. Daher wurden gemeinsam mit dem BAFU drei prioritäre Untersuchungsfelder festgelegt, die in drei Teilberichten behandelt werden: (1) Wirkung der CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für Personenwagen im Sektor Verkehr; (2) Wirkung des Gebäudeprogramms auf die Liegenschaftseigentümer (Haushalte); (3) Wirkung der CO<sub>2</sub>-Abgabe im Dienstleistungssektor.

Mit einer qualitativen Methodik, die auf vergleichenden Fallstudien basiert, werden die Entscheidungsprozesse rekonstruiert, mit denen die Akteure Strategien zur Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen erarbeiten und deren wichtigsten Erklärungsmechanismen bestimmt. Die Studien untersuchen somit für die Klimapolitik relevante Fälle, das heisst, besonders innovative Prozesse oder Bereiche mit einem sehr hohen CO<sub>2</sub>-Reduktionspotenzial. Die Analyse beruht hauptsächlich auf der Technik des halbstrukturierten Interviews mit Entscheidungsträgern (N=47), die mit den verfügbaren statistischen Daten und grauer Dokumentation verknüpft und ergänzt werden.

Dieser Bericht ist folgendermassen aufgebaut: Die wichtigsten Ergebnisse der drei Teilberichte im Rahmen dieser Studie werden im nachfolgenden Abschnitt dargelegt. Davon ausgehend werden einige allgemeinere Empfehlungen zuhanden des Auftraggebers formuliert. Detaillierte

Ausführungen zum theoretischen Rahmen und die drei vollständigen Teilberichte finden sich im Anhang.

## 2 Wichtigste Ergebnisse

### 2.1 Strategien der Automobilimporteure zur Anpassung an die neuen CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für Personenwagen

#### Problematik

---

Der Verkehrssektor ist – neben der Abfallproduktion – der einzige durch das Kyoto-Protokoll geregelte Bereich, in dem die Treibhausgasemissionen seit 1990 zugenommen haben. Die Emissionen im Verkehr sind von 1990 bis 2012 um 13 Prozent gestiegen, womit sich der Anteil dieses Sektors am Gesamtausstoss der Schweiz von 28 auf 32 Prozent erhöht hat. Mit 16,45 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äq ist der Verkehr der Wirtschaftssektor, der in der Schweiz bei weitem am meisten direkte CO<sub>2</sub>-Emissionen verursacht.

Dies lässt sich leicht erklären. Der Gesamtbestand der zugelassenen Fahrzeuge wächst ständig weiter. Der Motorisierungsgrad ist im Zeitraum 2000–2014 von 492 auf 539 Personenwagen pro 1000 Einwohner gestiegen. In der Schweiz zugelassene Fahrzeuge sind rund 100 kg schwerer als Fahrzeuge in der EU, und der Anteil allradbetriebener Motorfahrzeuge ist mit 39,1 Prozent der neuen Automobilen im internationalen Vergleich ebenfalls sehr hoch. Aufgrund dieser Faktorenkombination gehört die Schweiz zu den grössten Emittenten von CO<sub>2</sub> pro gefahrenen Autokilometer. 2008 betrug der durchschnittliche Ausstoss schweizerischer Fahrzeuge 175 g CO<sub>2</sub>/km gegenüber 154 g in der EU-15.

Deshalb hat der Gesetzgeber bei der Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für Personenwagen eingeführt und ist dabei von den EU-Vorschriften ausgegangen. Als Zielvorgabe legte er einen durchschnittlichen Emissionswert von 130 g CO<sub>2</sub>/km für neu zugelassene Personenwagen fest.

Das Überschreiten der Grenzwerte zieht eine «Sanktion» in Form einer Abgabe nach sich, die sich nach dem Grad der Überschreitung bestimmt. Grossimporteure (> 50 importierte Fahrzeuge pro Jahr) müssen den Emissionswert für die gesamte Fahrzeugflotte einhalten, während bei einem Kleinimporteur die Vorschrift für jedes einzelne Fahrzeug gilt. Damit schafft der Gesetzgeber, zusätzlich zum Konkurrenzkampf zwischen offiziellen Importeuren und Parallelimporteuren, eine neue Kluft.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Generalimporteure sind Unternehmen, die das Recht haben, als Einzige eine bestimmte Marke oder Gruppe von Fahrzeugen eines Herstellers zu importieren. Es sind entweder Niederlassungen des Herstellers oder von diesem beauftragte Drittunternehmen. Ein Parallelimporteur ist meistens eine Garage, die im Ausland gekaufte Fahrzeuge direkt importiert, um sie in der Schweiz weiterzuverkaufen. Damit umgeht der Parallelimporteur das Exklusivrecht

## Forschungsfragen

---

Die Anwendung dieses neuen Instruments und die damit verbundene unterschiedliche Behandlung der Importeure werfen drei Fragen auf:

- Mit welchen Strategien haben sich die Akteure des Autoimports an die CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für Personenwagen angepasst?
- Welche Wirkungen hat das Instrument? Wie erklärt sich die Einhaltung oder Nichteinhaltung der Vorschriften?
- Welche Verteilungswirkung haben die CO<sub>2</sub>-Vorschriften auf die verschiedenen Akteure im Verkehrssektor?

## Methode

---

Um die verschiedenen Strategien der für den Autoimport-Sektor repräsentativen Akteure zu analysieren, wurden drei Fallstudien durchgeführt. Erstens wurde die Firma AMAG (Automobil und Motoren AG), die wichtigste Akteurin des Importsektors ausgewählt, weil sie für die Automobil-Generalimporteure repräsentativ ist. Zweitens wurde die Firma Autociel untersucht, die das Instrument der CO<sub>2</sub>-Börse geschaffen hat – ein System, das die Kosten der Sanktionen für die Nichteinhaltung der Vorschriften übernimmt. Der Fallstudie Autociel stellt die Strategien eines grossen Parallelimporteurs anschaulich dar. Drittens wurde die Classica Motor S.A. als Beispiel für einen kleinen Parallelimporteur einbezogen.

Diese Fallstudien basieren auf sieben halbstrukturierten Interviews mit Führungskräften dieser Unternehmen, mit Vertretern der Dachverbände Auto-Schweiz und VFAS (Verband freier Autohandel Schweiz) sowie Vertretern des BFE und des ASTRA. Die in den Interviews gesammelten Informationen wurden verknüpft mit statistischen Daten, die von ASTRA, BFE und BAFU sowie von Auto-Schweiz und vom TCS stammen.

## Wirkungen der Instrumente und Strategien der Akteure

---

*Die Studie zeigt, dass das Instrument der CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften entsprechend den klimapolitischen Zielen wirkt, denn die Importeure passen ihre Strategien für die Beschaffung und Förderung von Fahrzeugen an, indem sie deren Treibstoffverbrauch berücksichtigen. Die Wirkung der Vorschriften ist jedoch je nach Typ von Importeur unterschiedlich.*

Seit der Einführung der Emissionsvorschriften für Personenwagen haben die offiziellen Grossimporteure im Wesentlichen zwei Anpassungsstrategien und fünf konkrete Massnahmen entwickelt (siehe Tabelle 2).

---

des Generalimporteurs. Solche Parallelimporteure werden auch als Direktimporteure oder «inoffizielle» Importeure bezeichnet.

Tabelle 2: Strategien und Massnahmen, welche die Generalimporteure als Reaktion auf die CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften anwenden

Anpassungsstrategien	Massnahmen
<b>1. Umsetzung</b>	1a. Anpassung des Verkaufspreises entsprechend der CO <sub>2</sub> -Effizienz der Fahrzeuge 1b. Punktuelle Förderaktionen für CO <sub>2</sub> -effiziente Fahrzeuge 1c. Förderung von Dieselfahrzeugen
<b>2. Passivität</b>	2a. Häufiges Nichtanzeigen der CO <sub>2</sub> -Kosten der angebotenen Fahrzeuge 2b. Untätigkeit (möglich wegen der Fortschritte der Hersteller im CO <sub>2</sub> -Bereich und der Möglichkeit, die Emissionen innerhalb der Gesamtflotte zu kompensieren)

77 % der Grossimporteure halten die gesetzlichen Vorschriften bereits ein und können sich mit Blick auf die CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften relativ passiv verhalten. Ein grosser Generalimporteur wie die AMAG kann die geltenden neuen Rechtsvorschriften einhalten, indem er die gesetzlichen Zielvorgaben durch eine Änderung der Tarife für die zum Verkauf angebotenen Fahrzeuge oder durch punktuelle Förderaktionen für CO<sub>2</sub>-effiziente Fahrzeuge oder für Dieselfahrzeuge umsetzt. Dabei muss er das Sortiment der zum Verkauf angebotenen Fahrzeuge oder die Preisskala nur geringfügig ändern, denn die von europäischen Herstellern angebotenen Fahrzeuge halten den Zielwert von 130 g/km zunehmend von vornherein ein. Andererseits lassen sich die Emissionen der Fahrzeuge mit dem höchsten Schadstoffausstoss leicht über die umfangreiche Gesamtflotte der Grossimporteure kompensieren. Fahrzeuge, welche die gesetzlichen Zielwerte überschreiten und möglicherweise von einer CO<sub>2</sub>-Sanktion betroffen sind, sind für die Konsumentinnen und Konsumenten nicht erkennbar, weil die Überschreitung der Zielwerte nicht transparent angezeigt wird.

Auf Kleinimporteure wirken sich die neuen CO<sub>2</sub>-Vorschriften direkter aus. 35 % von ihnen sind von Sanktionen betroffen. In dieser Situation wenden die Kleinimporteure vier Anpassungsstrategien und sieben konkrete Massnahmen an (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Strategien und Massnahmen, welche die Parallelimporteure als Reaktion auf die CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften anwenden

Anpassungsstrategie	Massnahmen
<b>1. Umsetzung</b>	1a. Weigerung, Fahrzeuge mit hohem Schadstoffausstoss zu importieren 1b. Lenkung der Kundinnen und Kunden hin zu Dieselfahrzeugen oder CO <sub>2</sub> -effizientere Fahrzeugen 1c. Systematische Anzeige der Sanktionshöhe
<b>2. Innovation</b>	2a. Einrichtung von CO <sub>2</sub> -Börsen
<b>3. Umgehung</b>	3a. Neupositionierung auf dem Occasionsmarkt 3b. Import/Reexport «sauberer» Fahrzeuge
<b>4. Passivität</b>	4. Aufgabe der Importtätigkeit

Die Akteure des Parallelimports passen sich ebenfalls an die Emissionsvorschriften an, und zwar durch Verhaltensweisen, die die *Umsetzung* klimapolitischer Ziele begünstigen, unter anderem indem sie weniger Fahrzeuge importieren, die den Zielwert von 130 g CO<sub>2</sub> pro gefahrenen Kilometer überschreiten. Tatsächlich können bei einigen Fahrzeugmodellen mit besonders hohem Treibstoffverbrauch die CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften Mehrkosten verursachen, die nahezu die Hälfte des Grundpreises ausmachen.<sup>25</sup> Daher neigen die Parallelimporteure dazu, die Kundinnen und Kunden auf verbrauchsärmere Fahrzeuge, insbesondere auf solche mit Dieselmotor, hinzulenken. Überdies zeigen die meisten Parallelimporteure die Höhe der Sanktion wegen Überschreitung des CO<sub>2</sub>-Zielwerts für das betreffende Fahrzeug systematisch an. Obwohl diese Möglichkeit im CO<sub>2</sub>-Gesetz (Art. 13 Abs. 5) klar vorgesehen ist, besteht derzeit keine Verpflichtung, davon Gebrauch zu machen.

Zudem zeigen sich einige Parallelimporteure innovativ und richten CO<sub>2</sub>-Börsen ein, die wie eine Privatversicherung funktionieren. Diese vermindern die Risiken und die Belastung durch die Sanktionen wegen Nichteinhaltung der CO<sub>2</sub>-Vorschriften und dämpfen zugleich den damit verbundenen ökonomischen Anreiz. Für die Teilnehmer an solchen CO<sub>2</sub>-Börsen verringern sich nämlich die Kosten. Diese können in manchen Fällen bis zu 80 Prozent niedriger sein als die Sanktionsabgabe, die sie für Mehremissionen der importierten Fahrzeuge einzeln zahlen müssten.

Allerdings lassen sich bei den Akteuren des Parallelimports auch am meisten Strategien zur Umgehung der CO<sub>2</sub>-Vorschriften erkennen, mit denen die ökonomischen Auswirkungen verringert werden sollen. Die Parallelimporteure wenden sich vermehrt dem Occasionsmarkt zu und handeln mit Fahrzeugen, die älter als sechs Monate sind und den Emissionsvorschriften nicht unterliegen. 92 Prozent der Zulassungen von Occasionsfahrzeugen entfallen auf Autos, die älter als sechs Monate und von den CO<sub>2</sub>-Vorschriften nicht betroffen sind, was deren Wirkung abschwächt.

Eine weitere Massnahme zur Umgehung des Gesetzes, die wir beobachtet haben, ist der vorübergehende Import und spätere Reexport von besonders effizienten Fahrzeugen. Das System der Supercredits (Art. 141 CO<sub>2</sub>-Verordnung) erlaubt es, besonders CO<sub>2</sub>-effiziente Fahrzeuge bei der Berechnung der durchschnittlichen Emissionen der Fahrzeugflotte eines grossen Parallelimporteurs oder eines Börsensystems mehrfach zu zählen. Indem besonders effiziente Fahrzeuge, die dementsprechend vom Supercredit profitieren, vor den jährlichen Kontrollen importiert werden, lässt sich der durchschnittliche Ausstoss deutlich senken, wodurch Sanktionen vermieden werden können. Nach der Kontrolle werden die Fahrzeuge reexportiert. Die tatsächlichen Emissionen der Fahrzeugflotte eines Importeurs, der diese Taktik anwendet, können deutlich über den Werten liegen, welche bei dem vom BFE eingeführten

---

<sup>25</sup> Als Beispiel dient der Dodge Viper SRT 10, der ab USD 87 000 verkauft wird und einen Emissionswert von 489 g CO<sub>2</sub>/km aufweist. Die Sanktion entspricht bei einem Modell von 1660 kg in fahrbereitem Zustand einem Gesamtbetrag von CHF 49 657.50. Berechnung:

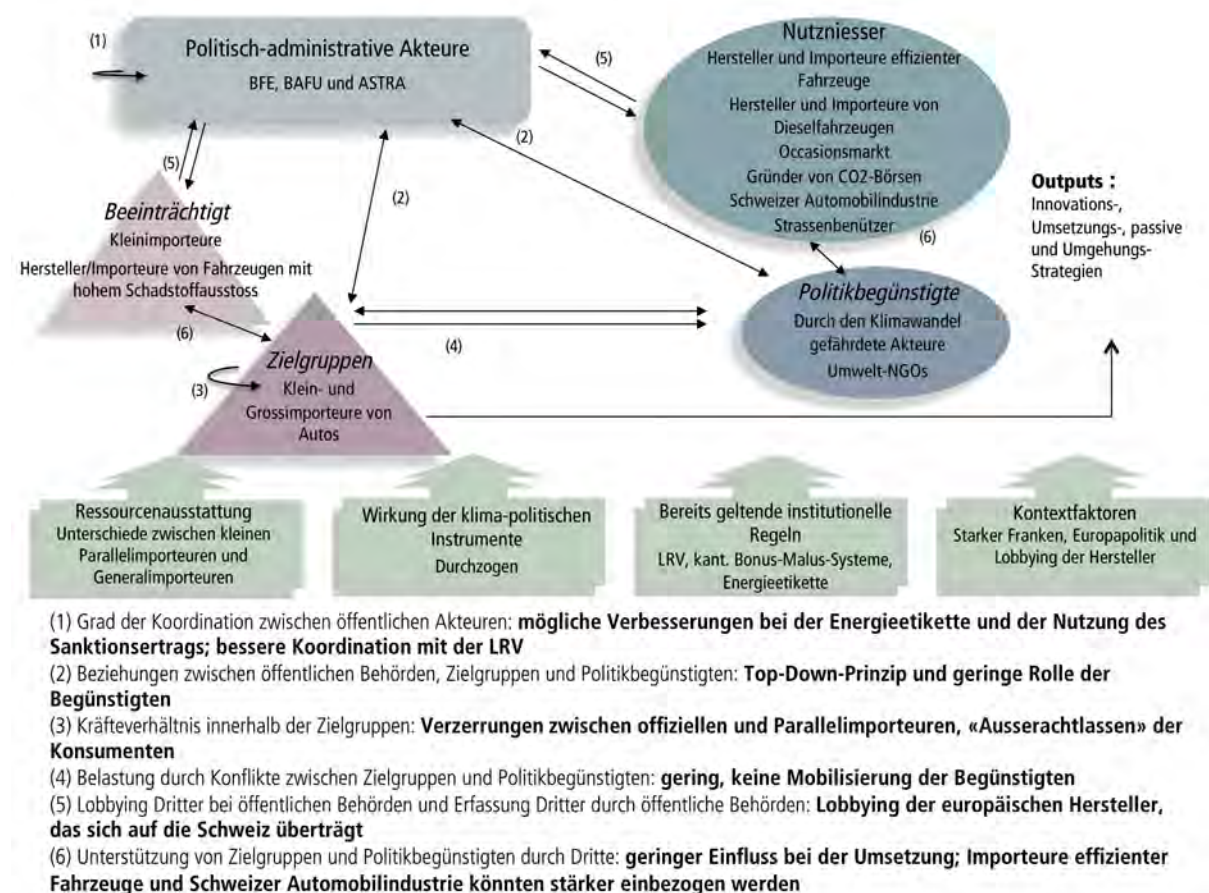
Zielwert:  $[130 + 0,0457 \times (1660 - 1490)] = 138 \text{ g}$

Sanktion:  $489 - 138 = 351 \text{ g} \rightarrow [7,5 + 22,5 + 37,5 + (142,5 \times 348)] = \text{CHF } 49\,657.50$

Controlling gemessen werden. Diese Strategie ist jedoch noch eher wenig verbreitet und kostspielig, da der Import und anschliessende Reexport einen Wertverlust der Fahrzeuge nach sich ziehen. Sie rentiert nur für grosse Parallelimporteure, bei denen die Emissionen knapp über den Zielwerten liegen. Sobald jedoch die Übergangsmassnahmen auslaufen und sich nach 2015 der Sanktionsbetrag für die ersten drei Gramm über den Zielvorgaben erhöht, könnte diese Umgehungsstrategie an Attraktivität gewinnen.

## Grenzen

Abbildung 3: Diagnose für die CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für Personenwagen



Die Einführung der Emissionsvorschriften für Personenwagen führt zu einer nicht unbedingt erwünschten Marktverzerrung, denn die Emissionsvorschriften ziehen eine Ungleichbehandlung von Gross- und Kleinimporteuren nach sich. Die 33 offiziellen Grossimporteure – darunter AMAG und Emil Frey AG – haben einen Anteil von fast 90 Prozent am Importmarkt und zusammen einen Umsatz von 12,7 Milliarden Franken, zahlen jedoch nur Sanktionen in Höhe von 2,7 Millionen. Die Kleinimporteure dagegen, die weniger als 10 Prozent des Marktes beanspruchen, leisten einen Beitrag von 51 Prozent an den Sanktionsertrag. Obwohl die Verteilungswirkung der Emissionsvorschriften ökonomisch

fragwürdig ist, hat diese Verzerrung den Importmarkt offenbar nicht signifikant und dauerhaft beeinflusst.

*Der Anwendungsbereich des Instruments ist zu eingeschränkt um stark zu wirken, wenn man sich vor Augen hält, dass die kumulierten Emissionen seit den 1990er-Jahren insgesamt konstant geblieben sind (+ 7 %), während im gleichen Zeitraum die Emissionen der Lieferwagen um 24 % zugenommen haben, die der Busse um 21 % und die der Motorräder um 37,49 %. Die vom Tanktourismus verursachten Emissionen sind gar um 54 % gestiegen. Die Zunahme des Tanktourismus bestätigt, dass der Treibstoffpreis in der Schweiz im Vergleich mit den angrenzenden Ländern zu tief ist. Damit stellt sich die Frage, ob eine Vorschrift, die nur für Personenwagen gilt, zweckmässig ist und ob das Fehlen einer CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Treibstoffe sinnvoll ist.*

*Von den Emissionsvorschriften werden Konsumentinnen und Konsumenten kaum berührt. Die Dynamik der Akteure bei der Umsetzung des Instruments ist stark vom Top-down-Prinzip geprägt. Nur wenige Akteure sind tatsächlich daran beteiligt. Dazu gehören hauptsächlich die Automobilimporteure als einzige Zielgruppe der Politik und die politisch-administrativen Akteure, welche die Umsetzung steuern. Eine der grossen Schwächen des Instruments besteht darin, dass es für die zentralen Akteure der Politik, sprich die Konsumentinnen und Konsumenten, zu wenig sichtbar ist. Die Sanktion wegen Überschreitung der Zielvorgabe wird nämlich bei den Fahrzeugen nicht systematisch angezeigt. Dies vermindert ihre abschreckende Wirkung, weil nur wenige Konsumentinnen und Konsumenten sich bewusst sind, dass das Fahrzeug, das sie kaufen möchten, mit seinem Schadstoffausstoss den vom Gesetzgeber festgesetzten Zielwert übersteigt. Es wird lediglich eine Energieetikette systematisch angebracht, auf der die Sanktion für das Fahrzeug indessen nicht angegeben ist. Für Occasionen (über 200 gefahrene Kilometer), auf welche die Kleinimporteure zunehmend zurückgreifen, wird keine Abgabe erhoben.*

Falls die Effektivität der Vorschriften für Personenwagen bei den Parallelimporteuren erhöht werden müsste, sind mehrere Lösungen denkbar. Die Aufhebung des Supercredit-Systems würde die Attraktivität des vorübergehenden Imports effizienter Fahrzeuge schmälern. Zudem könnte eine Anhebung des Alters eines Fahrzeugs, ab dem die Vorschriften anwendbar sind, ihrer Umgehung über den Occasionsmarkt entgegenwirken.

Die Politik könnte auf dem Gebiet der Schweiz mehr Nutzniesser hervorbringen. Die wichtigsten Akteure, die aus dem Instrument der Emissionsvorschriften einen Nutzen ziehen, sind die europäischen Automobilhersteller, die energieeffiziente Fahrzeuge anbieten. In dieser Hinsicht wurde bei der praktisch direkten Übernahme des europäischen Rechts in die schweizerische Gesetzgebung auch eine Begünstigung der Hersteller übernommen, die diese mit ihrem Lobbying in den europäischen Entscheidungsarenen erwirkt haben. *Der Nutzen für die Akteure der Schweizer Wirtschaft könnte erhöht werden, wenn der Sanktionsertrag zur Förderung von Klimaschutzaktivitäten in der Schweiz eingesetzt würde.*

Der Ertrag aus der Sanktion gelangt heute in den *Infrastrukturfonds* (IFG). Der im Gesetz verwendete Ausdruck «Sanktion» erscheint daher unpassend, weil das Überschreiten der

Zielvorgabe für Personenwagen keine Zuwiderhandlung gegen das CO<sub>2</sub>-Gesetz darstellt. Vielmehr handelt es sich um eine Art Abgabe, deren Ertrag über den Infrastrukturfonds wieder den Nutzern und Konsumenten von Personenwagen zugutekommt. In dieser Hinsicht sind die Sanktionen mit der Schwerverkehrsabgabe vergleichbar, über die die vom Schwerverkehr verursachten Kosten finanziert werden. Ein erheblicher Unterschied besteht jedoch darin, dass der Ertrag aus der Schwerverkehrsabgabe zu einem wesentlichen Teil in grosse Eisenbahnprojekte investiert werden muss, um damit die Umsetzung der ökologischen Ziele nach Artikel 84 der Bundesverfassung zum alpenquerenden Transitverkehr zu unterstützen. Dass der Ertrag aus den Sanktionen wegen Nichteinhaltung der CO<sub>2</sub>-Vorschriften für Personenwagen zur Finanzierung von CO<sub>2</sub>-emittierenden Infrastrukturen verwendet wird, steht in krassem Widerspruch zu den Zielen des CO<sub>2</sub>-Gesetzes, das in Artikel 1 die Verminderung der Treibhausgasemissionen vorschreibt.

## Schlussfolgerungen

---

In Anbetracht der fünf in dieser Studie festgestellten Einschränkungen formulieren wir die folgenden fünf Empfehlungen:

### *Box 4: Empfehlungen, CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für Personenwagen*

- *Erstens: Die Pflicht, bei den zum Verkauf angebotenen Fahrzeugen die Höhe der CO<sub>2</sub>-Sanktion anzugeben, wäre eine interessante, aufgrund des geltenden Rechts (Art. 13 Abs. 5 CO<sub>2</sub>-Gesetz) realisierbare Möglichkeit, um die abschreckende Wirkung des Instruments der Emissionsvorschriften zu verstärken und den Konsumentinnen und Konsumenten den Zusammenhang zwischen dem Kauf von Fahrzeugen mit hohem Treibstoffverbrauch und der Klimaerwärmung bewusst zu machen. Dadurch würde die öffentliche Meinung mehr mobilisiert. Beispielsweise könnte die theoretische Sanktion für das Überschreiten der CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften auf der Energieetikette angegeben werden.*
- *Zweitens: Wenn die Effektivität der CO<sub>2</sub>-Vorschriften für Personenwagen zwingend verbessert werden soll, um die in den Gesetzen festgelegten Klimaschutzziele zu erreichen, dann müsste die Gesetzgebung bewirken, dass die Importeure weniger häufig passive Strategien und Umgehungsstrategien anwenden. Mit dem schrittweisen Auslaufen der Übergangsmassnahmen ab 2015 geraten Grossimporteure bereits stärker unter Handlungszwang, weil von da an bei der Berechnung der Emissionen die gesamte Fahrzeugflotte berücksichtigt wird. Ergänzend könnte schliesslich auch das Supercredit-System durch eine Änderung von Artikel 141 der CO<sub>2</sub>-Verordnung aufgehoben werden. Zudem könnte die Nutzung des europäischen Occasionsmarktes eingeschränkt werden, indem die Gültigkeit der CO<sub>2</sub>-Vorschriften auf bis zu 12 Monate alte Fahrzeuge ausgeweitet wird, wie dies Artikel 17 Absatz 4 der CO<sub>2</sub>-Verordnung vorsieht.*
- *Drittens: Die mit den CO<sub>2</sub>-Vorschriften anvisierte Gruppe von Fahrzeugen könnte um weitere Fahrzeugtypen wie Busse, Motorräder und Lieferwagen erweitert werden.*

- Viertens: Wir schlagen vor, den Ertrag aus den Sanktionen wegen Nichteinhaltung der CO<sub>2</sub>-Vorschriften neu für einen Zweck zu nutzen, der zur Umsetzung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes beiträgt, beispielsweise für das Gebäudeprogramm oder den Technologiefonds. Wenn der Ertrag unbedingt an die Benutzerinnen und Benutzer von Personenwagen zurückfliessen muss, kommen auch Informationskampagnen oder gezielte Verpflichtungen zur Förderung von besonders energieeffizienten oder klimafreundlichen Autos in Betracht.
- Fünftens: Um den angesichts der Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emissionspfade seit den 1990er-Jahren übermässig eingeschränkten Anwendungsbereich des Instruments auszuweiten und vor allem auch dem Tanktourismus wirksam zu begegnen, kommt nur eine Lösung in Betracht, nämlich die Ausdehnung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf sämtliche Treibstoffe, auch wenn dies politisch noch schwer realisierbar erscheint.

## 2.2 Energiesanierungsstrategien der Liegenschaftsbesitzer als Reaktion auf das Gebäudeprogramm

### Problematik

---

Das Gebäudeprogramm ist in der Klimapolitik von entscheidender Bedeutung. Zum einen zielt es auf eine der grössten CO<sub>2</sub>-Quellen in der Schweiz, nämlich den Energieverbrauch der Gebäude, von dem 40 Prozent der inländischen direkten CO<sub>2</sub>-Emissionen herrühren. Zum anderen ist für das Gebäudeprogramm ein besonders hoher Betrag von jährlich 320 bis 360 Millionen Franken budgetiert.

Weil das Gebäudeprogramm im institutionellen Instrumentarium zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen eine zentrale Rolle spielt, ist die Beurteilung seiner Wirksamkeit unerlässlich. Ziel dieser Studie ist daher eine eingehende Analyse der Wirkung dieses Instruments, das heisst, des mit ihm geschaffenen *Anreizes für die Liegenschaftsbesitzer, ehrgeizige Strategien zur energetischen Gebäudesanierung durchzuführen*. Die Studie konzentriert sich vor allem, aber nicht ausschliesslich auf Teil A<sup>26</sup> des Programms, der vom BAFU gemeinsam mit dem BFE geleitet wird.

### Forschungsfragen

---

Die Studie soll somit Antwort auf folgende drei Fragen geben:

- Erweist sich das Instrument als effizient, indem es in den Regionen mit dem höchsten Sanierungsbedarf und auf die Akteure mit dem grössten Potenzial für zusätzliche Reduktionen wirkt?

---

<sup>26</sup> Das Gebäudeprogramm gliedert sich in zwei Teile: Teil A betrifft die Finanzhilfen des Bundes für Massnahmen zur Verbesserung der Gebäudehülle, die über die Vorschriften der SIA-Norm 380/1 hinausgehen; Teil B, der von den Kantonen direkt geleitet wird, betrifft die Förderung erneuerbarer Energien und die Wärmerückgewinnung.

- Ist die Interventionsform des Gebäudeprogramms effektiv, indem dieses die verschiedenen Kategorien von Liegenschaftsbesitzern zur Entwicklung ehrgeiziger Strategien zur energetischen Sanierung bewegt? Lassen sich Mitnahmeeffekte und Grenzen des Instruments feststellen?
- Unter welchen Umständen sind unerwünschte sozioökonomische Auswirkungen des Instruments zu beobachten?

## Methode

---

Um diese Fragen zu beantworten, werden in der Studie quantitative und qualitative Ansätze kombiniert. Es wurde eine deskriptive statistische Mehrebenenanalyse der Daten des Instituts GFS, des Bundesamts für Statistik sowie des Gebäudeprogramms auf nationaler und kantonaler Ebene vorgenommen. Auf dieser Grundlage wurde eine vertiefte qualitative Untersuchung im Kanton Waadt durchgeführt, der von zentraler Bedeutung ist, wenn man die Grenzen des Gebäudeprogramms verstehen will. Darin werden die Strategien der verschiedenen Typen von Liegenschaftsbesitzern analysiert, die eine energetische Sanierung vornehmen (Privatpersonen, öffentliche Hand, private Immobilienfirmen, öffentliche und genossenschaftliche Pensionskassen). Die erforderlichen Daten stammen aus qualitativen halbstrukturierten Interviews mit Vertretern von Schlüsselakteuren in den Prozessen der energetischen Sanierung (N=14), unter anderem mit Baufachleuten, den zuständigen Fachstellen der Kantone und Gemeinden sowie den verschiedenen Kategorien von Liegenschaftsbesitzern, die das Gebäudeprogramm nutzen können.

## Wirkungen der Instrumente und Strategien der Akteure

---

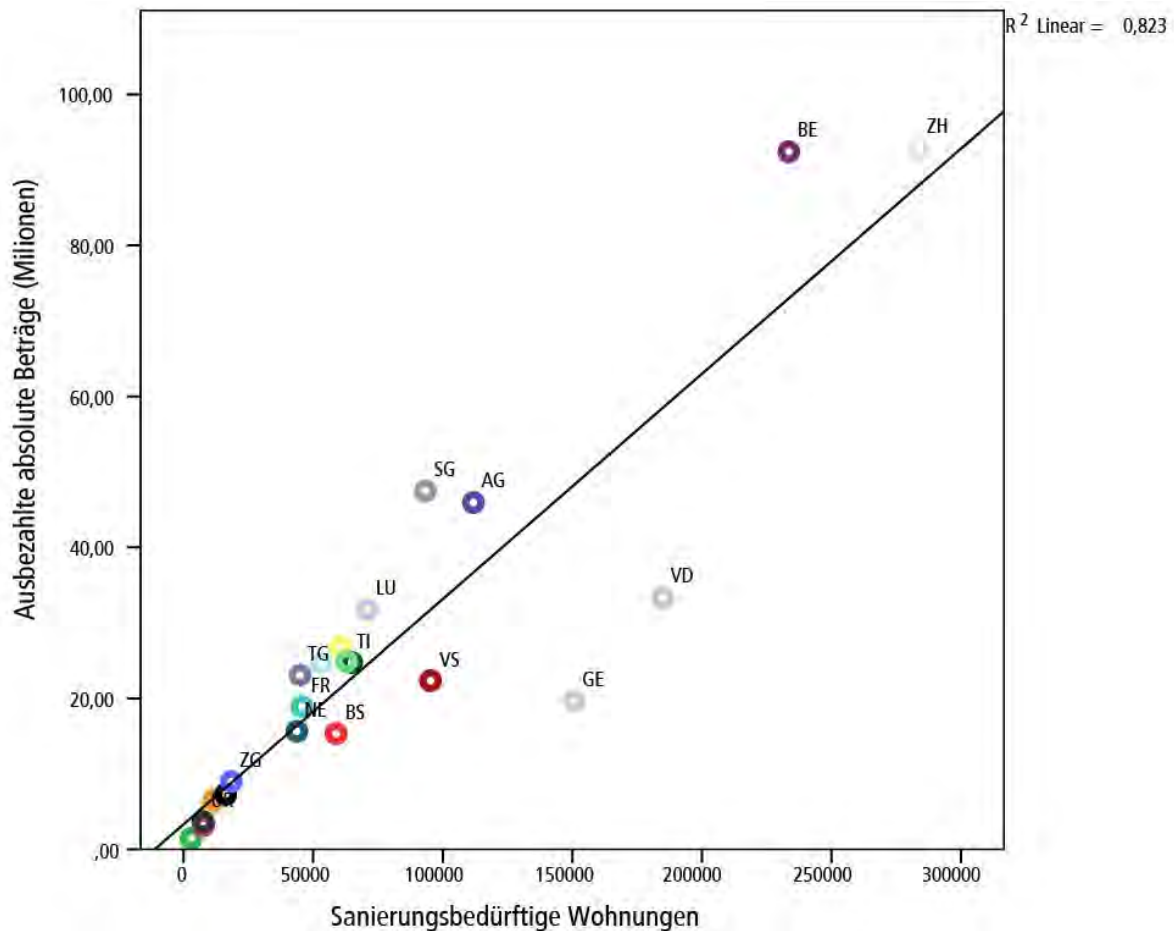
Die quantitative Analyse liefert folgende Ergebnisse: hinsichtlich der Wirkung des Gebäudeprogramms in den Kantonen lassen sich erhebliche Unterschiede feststellen. Während der Kanton Graubünden zwischen 2010 und 2014 Beiträge aus dem Gebäudeprogramm in Höhe von durchschnittlich 26 CHF/Einwohner erhalten hat, belief sich dieser Betrag im Kanton Waadt auf nur 9.70 CHF/Einwohner. Die Folgen dieser unterschiedlichen Anwendung des Instruments liegen auf der Hand: *Das Gebäudeprogramm trägt in einigen Kantonen wesentlich mehr zur Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei als in anderen.*

Während im Kanton Zürich die in 2013 subventionierten Sanierungsmassnahmen dazu beitragen, während der gesamten Lebensdauer 293 000 Tonnen CO<sub>2</sub>, das heisst rund 0,2 Tonnen CO<sub>2</sub> pro Einwohner einzusparen, beträgt die Einsparung im Kanton Genf nur 60 000 Tonnen CO<sub>2</sub>, was rund 0,13 Tonnen CO<sub>2</sub> pro Einwohner entspricht. *Abgesehen vom Kanton Uri lagen die fünf Kantone, in denen das Gebäudeprogramm im 2013 am wenigsten zur Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen beigetragen hat, in der Westschweiz.*

*Trotz dieser Unterschiede ist die Zuteilung der Beiträge aus dem Gebäudeprogramm mit dem Wirksamkeitsprinzip vereinbar.* Denn allein der Faktor der Sanierungsbedürftigen Wohnungen ist Prädiktor von 82 Prozent der kantonalen Verteilung der Beträge, die über das

Gebäudeprogramm für Teil A gewährt werden (siehe Abbildung 4). Genf und Waadt sind interessante Ausnahmen, weil die Liegenschaftsbesitzer in diesen Kantonen deutlich weniger vom Gebäudeprogramm Gebrauch machen, als sie aufgrund ihres überalterten Gebäudeparks müssten.

Abbildung 4: Lineare Korrelation zwischen der Menge sanierungsbedürftige Wohnungen und den über das Gebäudeprogramm gewährten Beiträgen (2010 – 2014)<sup>27</sup>



Datenquelle: BFS, 2005; Das Gebäudeprogramm, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015

<sup>27</sup> Die sanierungsbedürftigen Wohnungen werden definiert als die absolute Zahl der Wohnungen, die gemäss den Statistiken des OFS (2005) vor 1990 gebaut und nie renoviert worden sind. Es ist tatsächlich häufig, dass ein energetischer Sanierungsbedarf für Gebäude besteht, die älter sind als 20-25 Jahre. Es handelt sich bei diesen Zahlen nur um Annäherungen. Der 20-25 Jahre Regel entspricht die reale energetische Lebensdauer von Bauteilen nicht. Dieses führt zu einer Überbewertung der sanierungsbedürftigen Wohnungen im Abbildung 4. Ausserdem ist aus den Daten nicht ersichtlich, bei welchen Renovationen der Energieaspekt tatsächlich mitspielt. Ausserdem liegen die Daten des BFS zu den zwischen 2000 und 2010 durchgeführten Renovationen noch nicht vor.

## Grenzen

---

Die Wahl der Zielgruppen des Gebäudeprogramms ist zu hinterfragen, weil dabei von einer ähnlichen Behandlung aller Liegenschaftsbesitzer ausgegangen wird, obwohl die ökonomischen Anreize und die Möglichkeiten zur Durchführung von Sanierungen bei den verschiedenen Kategorien von Liegenschaftsbesitzern stark variieren. Die Tabelle 4 zeigt, dass von den 3.6 Millionen Schweizer Wohnungen die in 2000 bestanden, gehörten 71 Prozent der zwischen 1971 und 2000 unsanierten Wohnungen Privatpersonen, 3 Prozent Wohnbaugenossenschaften, 6 Prozent Immobiliengesellschaften, und 20 Prozent anderen Liegenschaftsbesitzern sowie der öffentliche Hand, Pensionskassen oder gemeinnützigen Institutionen. Um seine Wirkung zu maximieren, musste das Gebäudeprogramm prioritär auf Privatpersonen abzielen, weil der Sanierungsbedarf bei genau dieser Kategorie von Liegenschaftsbesitzern am höchsten war.

Tabelle 4 : Wohnungssanierungen zwischen 1971 und 2000 nach Eigentümertyp

	Vor 1980 gebaute Wohnungen	Zwischen 1971-2000 renoviert	Nicht renoviert	Ratio Sanierungsbedürftige Wohnungen <sup>28</sup>	Ratio konkrete Sanierungen <sup>29</sup>
Privatpersonen	1'979'472	1'001'490	977'982	71%	51%
Genossenschaften	136'465	88'055	48'410	3%	65%
Immobiliengesellschaften	133'199	45'917	87'282	6%	34%
Andere	450'265	179'516	270'749	20%	40%

Datenquelle : OFS, 2005

Während im 2000 der Anteil des Wohnbestandes der Genossenschaften, der saniert worden war, sich auf 65 Prozent erhob, lag er bei Privatpersonen bei 51 Prozent, bei anderen Eigentümern bei 40 Prozent, darunter die öffentliche Hand und gemeinnützige Institutionen, und bei Immobiliengesellschaften nur bei 34 Prozent. Die Mietrechtsrevision von 2007 sowie die Veränderung des Kontexts und des politischen Klimas haben günstige Voraussetzungen dafür geschaffen, dass juristische Personen (Immobilienfirmen, Versicherungen, Pensionskassen usw.) und die ressourcenstärksten Gemeinwesen ambitionöse Strategien zur energetischen Sanierung umsetzen, um den Wert und die Rendite der Gebäude zu steigern.

Festzustellen ist, dass der Anteil der Finanzierung, der juristischen Personen über das Gebäudeprogramm zufließt, zwischen 2010 und 2014 von 13 auf 31 Prozent gestiegen ist, während bei den Privatpersonen, also der Besitzerkategorie mit dem grössten Potenzial für zusätzliche Sanierungen, der Anteil im gleichen Zeitraum schweizweit gesehen ständig abgenommen hat und von 77 auf 51 Prozent gesunken ist. *Indem beim Gebäudeprogramm von der Annahme ausgegangen wird, dass jeder Liegenschaftsbesitzer unterschiedslos auf öffentliche Anreize für die energetische Sanierung angewiesen ist, obwohl die Möglichkeiten und Ressourcen der verschiedenen Kategorien von Liegenschaftsbesitzern stark variieren,*

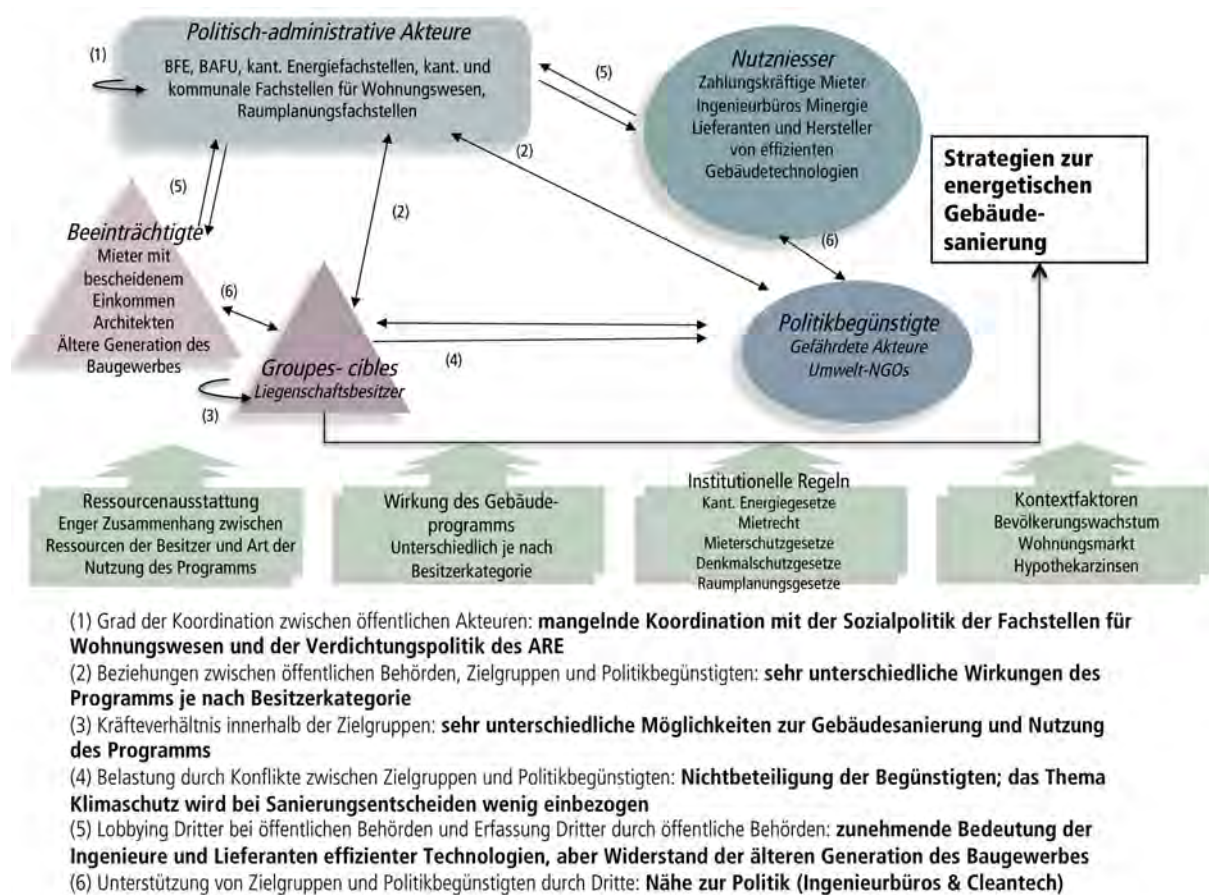
---

<sup>28</sup> Prozentanteil des vor 1990 gebauten Wohnbestandes, der vom Eigentümer zwischen 1970 und 2000 nicht saniert wurde.

<sup>29</sup> Verhältnis des sanierten Wohnbestandes zum gesamten Wohnbestand des Eigentümers.

weicht das Gebäudeprogramm vom Wirksamkeitsprinzip ab. Gemäss diesem soll sich das Programm auf diese Eigentümergruppen konzentrieren, welche am meisten zu renovierende Liegenschaften besitzen.

Abbildung 5: Diagnose für das Gebäudeprogramm



Die Studie zeigt erhebliche Mitnahmeeffekte bei den Immobilienfirmen, die ein grosses Interesse daran haben, ambitionöse Sanierungsstrategien durchzuführen, um den Nominalwert ihrer Immobilienanlagen zu steigern, sowie bei der öffentlichen Hand, die aufgrund ihrer in den kantonalen Energiegesetzen festgeschriebenen Vorbildfunktion gezwungen ist, die Energieeffizienz der Bausubstanz zu verbessern. Dagegen wird die Motivation von Privatpersonen und Genossenschaften, in energetischer Hinsicht ambitionöse Sanierungen vorzunehmen, durch einen Mangel an Finanzmitteln gedämpft, den das Gebäudeprogramm besser kompensieren könnte, wenn es sich auf diese Akteure konzentrieren würde.

Die Effektivität der Interventionsform des Gebäudeprogramms ist teilweise tiefer als erwartet. Die Wirkung der Energiesanierung auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen kann geringer ausfallen als erwartet, besonders wenn das Verhalten der Gebäudebenutzer nicht den Erwartungen entspricht und die Heizung nach dem Ende der Bauarbeiten nicht korrekt eingestellt wird. Die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen kann auch dann geringer ausfallen, wenn eine Renovation, zusammen mit einer energetischen Sanierung der Gebäudehülle, zu einer Vergrößerung

und/oder einer Verbesserung des Standards der Liegenschaft führt. Mehr noch: Die Studie fördert zutage, dass über Renovierungsarbeiten, welche meistens auch eine Energiesanierung umfassen, mancher grosse Liegenschaftsbesitzer Gentrifizierungsstrategien umsetzt, was den Interessen der Mieterinnen und Mieter mit bescheidenem Einkommen zuwiderläuft. Solche Strategien sind auch nicht vereinbar mit den Zielen einiger öffentlicher Politiken, wie der Strategie der Nachhaltigen Entwicklung des Bundes, mit der die Siedlungsfläche pro Einwohner/in stabilisiert werden soll, oder mit den Stadtentwicklungspolitiken, die auf eine soziale Durchmischung in den Stadtzentren hinwirken sollen. Es sollte jedoch hinzugefügt werden, dass das Gebäudeprogramm die Dämmung bestehender Gebäudeteile subventioniert und deshalb keinen direkten Einfluss auf den Ausbau oder gar die Verbesserung des Wohnstandards hat.

Die Studie bringt auch einige für den Kanton Waadt spezifische Einschränkungen zum Vorschein. Dazu gehören die angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt, eine nicht übermässig ambitionöse kantonale Energiepolitik, ein geringer Ausbildungsstand der herkömmlichen Bauberufe in Energiefragen sowie der vergleichsweise geringe Bezug von Ingenieurbüros. Dadurch ergeben sich ernsthafte Einschränkungen für die Umsetzung des Gebäudeprogramms in diesem Kanton.

## Schlussfolgerungen

---

Dieser Befund gibt Anlass zu folgenden drei Empfehlungen:

Erstens: Um den Mitnahmeeffekten entgegenzuwirken, sollte das Gebäudeprogramm neu auf die Kategorien von Liegenschaftsbesitzern ausgerichtet und beschränkt werden, bei denen das Potenzial für zusätzliche energetische Sanierungen gross und der Mangel an finanziellen Mitteln hierfür offenkundig ist, das heisst auf Privatpersonen und Genossenschaften. So könnten für wirklich ambitionöse und zusätzliche Sanierungen in dieser Kategorie von Liegenschaftsbesitzern, bei welchen den Sanierungsstrategien hauptsächlich finanzielle Schranken entgegenstehen, höhere Beiträge gewährt werden. Allerdings stellt sich das Problem, dass es politisch schwierig ist, den Zugang zum Gebäudeprogramm auf bestimmte Besitzerkategorien zu beschränken, weil dies als Verletzung des Gleichbehandlungsprinzips gewertet werden könnte.

Dieses Hindernis lässt sich jedoch beseitigen, wenn gleichzeitig juristische Personen und die öffentliche Hand über ein differenziertes Instrument unterstützt würden. Ein solches Instrument könnte beispielsweise Anreize für Sanierungen bieten, die dem Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz (SNBS) oder einem als gleichwertig geltenden Standard entsprechen. Ein solcher Standard könnte im Rahmen von umfassenderen Sanierungen angewendet werden, bei denen auch Anliegen der *sozialen Nachhaltigkeit*, wie die soziale Durchmischung oder die Mietzinsdämpfung, berücksichtigt werden. Ein leistungsabhängiges Bonussystem, das die besten Umsetzungen eines solchen Standards belohnt, würde die Mitnahmeeffekte im Vergleich zum heutigen System einschränken und einige in dieser Studie beobachtete soziale Auswirkungen verhindern.

Zweitens: Es wäre wünschenswert, die Subventionen an die Bedingung zu knüpfen, dass ein Energieaudit durchgeführt wird. Damit könnte sichergestellt werden, dass die Liegenschaftsbesitzer bei der energetischen Sanierung eine kohärente Strategie verfolgen. *Die Höhe der Beiträge könnte anstatt wie heute anhand des U-Werts eines einzelnen Bauelements nach der Leistung und einem weiter gefassten Kriterium bestimmt werden*, beispielsweise nach der angestrebten Verringerung des Wärmebedarfs gegenüber der Situation zum Zeitpunkt des Subventionsgesuchs. Auf diese Weise würde das Monitoring des Gebäudeprogramms deutlich verbessert, weil die Messung des Wärmebedarfs für das gesamte Gebäude ein wesentlich besserer Indikator der CO<sub>2</sub>-Emissionen ist und eine bessere Kontrolle ermöglicht als die derzeit angewendeten, von den U-Werten ausgehenden Wirkungsberechnungen, welche die Realität nie vollständig abbilden können.

Drittens: Das Gebäudeprogramm sollte auf keinen Fall Beiträge zugunsten von Sanierungsprojekten leisten, welche die Kündigung von Mietverhältnissen in Mehrfamilienhäusern oder eine Vergrößerung der Wohnfläche pro Person mit sich bringen, denn solche Sanierungen haben unerwünschte sozioökonomische Auswirkungen und erfüllen die Erwartungen bezüglich der CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kopf nicht.

*Box 5: Empfehlungen, Gebäudeprogramm*

- Das Gebäudeprogramm sollte neu auf Privatpersonen und Genossenschaften ausgerichtet und beschränkt werden, um Mitnahmeeffekte zu vermindern und höhere Beiträge zu ermöglichen.
- Subventionen sollten an die Bedingung geknüpft werden, ein Energieaudit durchzuführen, und die Höhe des Betrags sollte an der CO<sub>2</sub>-Reduktion gemessen werden.
- Die Gewährung von Beiträgen für Projekte, welche die Kündigung von Mietverhältnissen in den betreffenden Gebäuden oder eine übermäßige Vergrößerung der Wohnfläche pro Person mit sich bringen, sollte eingeschränkt werden.

## 2.3 CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien der Akteure der Dienstleistungsindustrie als Reaktion auf die Umsetzung der Klimapolitik

### Problematik

---

Der Dienstleistungssektor stellt für die Klimapolitik einen besonderen Fall dar, weil seine Wertschöpfungsprozesse nur wenige oder gar keine industriellen Verfahren aufweisen, die direkt auf der Verbrennung fossiler Brennstoffe beruhen, die eine CO<sub>2</sub>-Abgabe auslöst. Einige Dienstleistungsunternehmen verbrauchen jedoch viel Strom, der fälschlicherweise als klimaneutral wahrgenommen wird. Vor allem aber erzeugen Dienstleistungsunternehmen *indirekt* beträchtliche Mengen an Treibhausgasen. Diese Emissionen können mit der Methode

des GHG Protocol<sup>30</sup> oder anderen CO<sub>2</sub>-Bilanzierungsmethoden gemessen werden. Schätzungen zufolge soll sich beispielsweise die tatsächliche Klimawirkung, die allein von den Fonds ausgeht, welche aus Börsentiteln bestehen und von den wichtigsten institutionellen Investoren der Schweiz verwaltet werden, auf rund 213 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äq pro Jahr belaufen.<sup>31</sup> Das ist rund *das Vierfache der jährlichen direkten Treibhausgasemissionen, die gemäss Kyoto-Protokoll der Schweiz zugerechnet werden.*<sup>32</sup> Die Dienstleistungen bilden somit einen Sektor, der von der CO<sub>2</sub>-Abgabe nur schwach betroffen ist, obwohl in diesem Bereich ein sehr grosses Potenzial für zusätzliche CO<sub>2</sub>-Reduktionen besteht.

## Forschungsfragen

---

In diesem besonderen Kontext untersucht die Studie, warum manche Unternehmen trotzdem Strategien für *Innovationen im Klimabereich* (nachfolgend «Klimainnovation») verfolgen, das heisst Strategien, mit denen die Akteure die Mindestanforderungen des gesetzlichen Rahmens für die Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen übertreffen wollen. Dabei wird von folgenden Fragen ausgegangen:

- Welche Mechanismen erklären das Aufkommen der Klimainnovation?
- Welche Wirkungen und Grenzen haben die CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien, die von den Akteuren des Dienstleistungssektors angewendet werden?
- In welchem Mass könnte die Klimapolitik dazu beitragen, stärkere Anreize für CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien im Dienstleistungssektor zu setzen?

## Methode

---

Es wurden vier vertiefte Fallstudien zu besonders innovativen CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien im Dienstleistungssektor durchgeführt. Die erste Studie behandelt die Klimastiftung, einen gemeinsamen und freiwilligen Beitrag des Dienstleistungssektors zur Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Die zweite Studie analysiert die CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien der grossen Detailhändler anhand der Beispiele Coop und Migros, die häufig als Vorbilder angesehen werden. Die dritte Studie befasst sich mit dem Wintertourismus und untersucht den Fall des Ferienorts Zinal-Grimentz, der eine Strategie der touristischen Intensivierung verfolgt, die weitgehend mit Umweltmassnahmen abgedeckt wird. Die vierte Studie schliesslich widmet sich den Banken und analysiert die Situation der klimazertifizierten Walliser Kantonalbank und der Fondsleitung Swisscanto, einer Vorreiterin für klimafreundliche Investitionen.

---

<sup>30</sup> Greenhouse Gas Protocol. (2014). Corporate Value Chain (Scope 3) Accounting and Reporting Standard. Washington, USA; Geneva, Switzerland: World Resources Institute, WBCSD.

<sup>31</sup> Horster, M., Fogde, F., Clerwall, U., & Gazuit, A. (2014). The Climate Impact of the Swiss Fund Industry. Zürich, Paris: WWF, South Pole Groupe, Money-Footprint.

<sup>32</sup> Bei den Emissionen, die gemäss Kyoto-Protokoll der Schweiz zurechnet werden, sind die indirekten Emissionen nicht berücksichtigt.

Jede Fallstudie basiert auf Interviews mit den wichtigsten Entscheidungsträgern bei den jeweiligen Initiativen (N=26) und auf einer Analyse der vorhandenen Dokumentation und der verfügbaren statistischen Daten. Der Vergleich zwischen diesen Fallstudien gibt Aufschluss über die Mechanismen, welche die Klimainnovation im Dienstleistungsbereich fördern, sowie die Wirkungen und Grenzen der Klimapolitik in diesem Zusammenhang.

## Mechanismen der Klimainnovation

---

Die Studie zeigt, dass die Klimainnovation hauptsächlich auf vier Instrumenten zur CO<sub>2</sub>-Reduktion beruht:

- *CO<sub>2</sub>-Bilanzierung*: Messungen von CO<sub>2</sub>-Emissionen (Scope 1, 2 und 3) oder des ökologischen Fussabdrucks, welche die Firmen entweder mit Hilfe eines Beratungsbüros oder infolge einer Klimazertifizierung durchführen lassen. Es gibt im Rahmen der Klimapolitik dazu keine Verpflichtung ausser für Firmen, die sich in einer Reduktionsverpflichtung formell dazu engagiert haben). Die CO<sub>2</sub>-Bilanzierungen führen selbst nicht zu einer konkreten Reduktion der Emissionen, aber sie bilden dafür eine notwendige Grundlage;
- *Selbstregulierung*: verschiedene Massnahmen, welche die Firmen im Kampf gegen Treibhausgase als zweckdienend und profitabel erachten. Diese Massnahmen, die ausserhalb von legalen Verpflichtungen oder formellen Verträgen mit öffentlichen Akteuren ergriffen werden, gehen damit über die gesetzlichen Anforderungen hinaus. Empfohlen werden sie von externen Akteuren, die oft offiziell vom Bund beauftragt sind (AEnEC und Act), von NGOs, die im Umweltschutz aktiv sind, oder von Drittakteuren der Wirtschaft;
- *Klimazertifizierung*: eine kostenpflichtige, vorerst aber freiwillige Teilnahme an einem Zertifizierungsverfahren mit einer Drittorganisation. Diese Vorgehensweise sichert die Bereitstellung von Kompetenzen und Know-how für eine Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen von Prozessen, Produkten oder Dienstleistungen. Dies wird bestätigt durch den Erhalt eines Labels, das einer Firma das Vorhandensein entsprechender Anforderungen attestiert und im Marketing und in anderen Kommunikationsmassnahmen verwendet wird;
- *die freiwillige CO<sub>2</sub>-Kompensation*: solche Massnahmen verwenden Firmen etwa mit dem Ziel, klimaneutral zu werden, auch wenn das CO<sub>2</sub>-Gesetz nur die Treibstoffimporteure und die Betreiber von Wärmekraftwerken zur Kompensation verpflichtet. Die Ausführung der Kompensationsmassnahmen und die Wahl der Projekte werden meist Drittorganisationen überlassen.

Die Klimapolitik und ihre CO<sub>2</sub>-Abgabe tragen zu Klimainnovationen bei, können sie aber kaum vollumfänglich erklären. Tatsächlich enthält das CO<sub>2</sub>-Gesetz nur wenig Verpflichtungen und Verhaltensregeln für Firmen aus dem Dienstleistungssektor und lässt marktwirtschaftlichen Instrumenten und freiwilligen Massnahmen freie Bahn. In der Praxis kann festgestellt werden, dass andere Politiken oft verbindlicher als die Klimapolitik sind und die Entscheidungen der

*privaten Akteure im Bereich des Managements der Treibhausgase stärker beeinflussen.* Beispiele sind das Bundesgesetz über den Umweltschutz, das Energiegesetz und seine verschiedenen kantonalen Ausführungsgesetze, das Stromversorgungsgesetz, das Kollektivanlagengesetz, das Bundesgesetz über die Landwirtschaft oder die Bio-Verordnung.

Die Entscheidungsstrategien der Akteure des Dienstleistungssektors sind das Ergebnis komplexer Entscheidungsmechanismen und nicht einfach mechanische Antworten auf die Anforderungen der Umweltpolitiken oder rein freiwillige und eigenständige Initiativen von Privatakteuren. Im Allgemeinen hat diese Studie fünf Faktoren identifiziert, die eine zentrale Rolle spielen im Entscheidungsprozess bezüglich des Managements von CO<sub>2</sub>-Emissionen:

- *Regulierungsdruck*, das heisst sämtliche positiven oder negativen gesetzlichen Anreize, die mehr oder weniger verbindlich dazu auffordern, den CO<sub>2</sub>-Emissionen entgegenzuwirken. Der Einfluss ist *direkt*, wenn ambitionöse und freiwillige Massnahmen ergriffen werden, um den bindenden gesetzlichen Vorschriften zu entsprechen (z. B. Vorschriften zur Gebäudehülle in den kantonalen Energiegesetzen) oder die finanzielle Belastung durch die CO<sub>2</sub>-Abgabe zu verringern. Die Klimapolitik ist für den Dienstleistungssektor wenig verbindlich und übt daher häufig einen *indirekten* Einfluss aus, indem sie einen Anreiz bietet, eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Der Anreiz besteht in bestimmten wirtschaftlichen Vorteilen und einem Reputationsgewinn sowie dem geringeren Risiko, dass infolge von Untätigkeit immer strengere gesetzliche Vorschriften entstehen.
- *Wirtschaftliche Rentabilität*: Unternehmen sind im Klimabereich innovativ, wenn der gesetzliche Rahmen, der Stand der Technik oder allgemeiner der sozioökonomische Kontext mit genügender Sicherheit eine hinreichende Rentabilitätsschwelle erkennen lassen. Die Rentabilität einer Investition in private CO<sub>2</sub>-Reduktionsmassnahmen ergibt sich aus bestimmten *direkten Vorteilen*, nämlich der Senkung der Energiekosten und öffentlichen Abgaben, sowie *indirekten Vorteilen* in Form eines Imagegewinns, zu dem privates Marketing für die eigenen Reduktionsanstrengungen beiträgt.
- *Wettbewerb und Druck des Marktes* (der Konsumentinnen und Konsumenten): Unternehmen, die im CO<sub>2</sub>-Bereich vorbildlich sind, werden nur selten ganz von sich aus aktiv, sondern meistens, weil sie durch den Wettbewerb mit anderen Firmen in diesem Bereich dazu veranlasst werden. Unternehmen werden auch innovativ, wenn sie sich auf die künftige Nachfrage der Konsumentinnen und Konsumenten nach Gütern und Dienstleistungen mit geringerer Klimawirkung einstellen und wenn Untätigkeit im CO<sub>2</sub>-Bereich als Grund für Image- und Marktverluste wahrgenommen wird.
- *Werte und Ressourcen des Unternehmens sowie Leadership*: Unternehmen, die Ökologie und Klimaschutz zum Leitprinzip erhoben haben, sind eher geneigt, innovative Strategien zu entwickeln. Die Ressourcen, die einem Unternehmen zur Verfügung stehen, sind insofern von zentraler Bedeutung, als Klimainnovation mit hohen Kosten verbunden ist und Fachkompetenzen und Fachkenntnisse verlangt, die für manche KMU ausser Reichweite liegen. Notwendig sind auch das starke Engagement und die Mobilisierung einer einzelnen

Person oder einiger weniger Personen, da Strategien zur Innovation im Klimabereich ein ökonomisches Risiko bergen.

- *Koalition privater Akteure, die ein unmittelbares Interesse am Klimaschutz haben:* Klimainnovation entsteht häufig unter dem Einfluss eines Netzwerks von externen Akteuren, die ein Interesse an der Entwicklung innovativer CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien haben. Ein solches Netzwerk von Akteuren hat einerseits die Rolle eines *Fazilitators*, indem es die technischen Ressourcen und das erforderliche Know-how zur Verfügung stellt, und andererseits die Rolle eines *Moralunternehmers*, der durch Lobbyarbeit versucht, das Thema CO<sub>2</sub>-Reduktion auf die Entscheidungsagenda der Unternehmen zu setzen.

Die Rolle dieser Akteurenkoalition ist im Bereich des Klimaschutzes besonders interessant. Anhand einer Netzwerkanalyse lässt sich diese Koalition von Akteuren in einer Struktur mit drei klar voneinander unterscheidbaren Gruppen von Akteuren darstellen (Abbildung 6). Eine erste Gruppe bilden die Umweltverbände (Politikbegünstigte), die neben dem als zentraler Akteur auftretenden WWF, eine zweitrangige Rolle spielen.

Zweitens lässt sich ein *Klimabusiness* erkennen, das heisst, eine Gesamtheit von Organisationen, deren Ziel es ist, die Klimawirkungen zu messen oder zu deren Verminderung beizutragen, insbesondere durch Beratung, Begutachtung und das Bereitstellen von Reduktionstechnologien. Zudem kümmern sie sich um die Kommunikation und das Marketing bezüglich der Anstrengungen im Klimaschutz, unter anderem mittels Zertifizierungen.

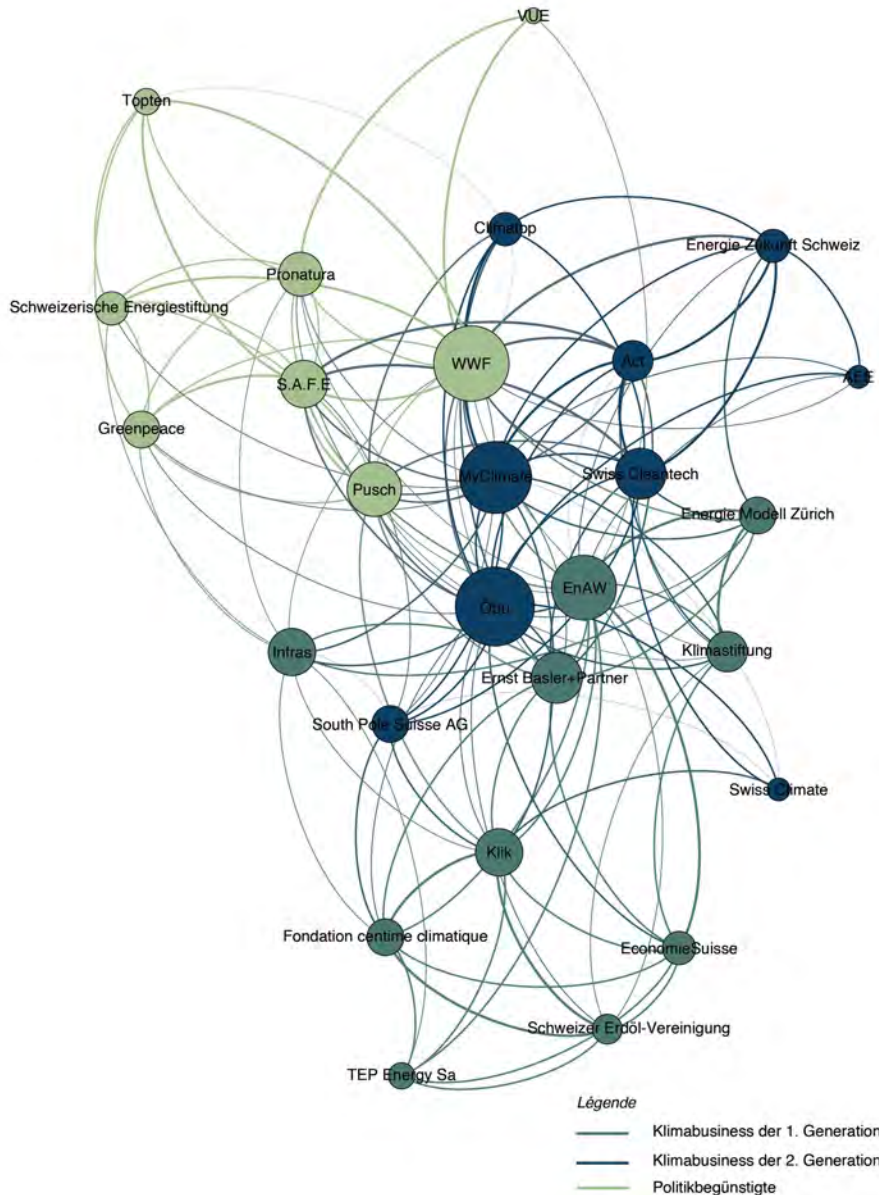
Dieses Klimabusiness lässt sich wiederum in zwei Kategorien unterteilen. Das Klimabusiness der ersten Generation entstand als Folge des ersten CO<sub>2</sub>-Gesetzes von 1999 mit der Energie-Agentur der Wirtschaft (EnAW) als Gravitationszentrum und Verbindungen zu den grossen Schweizer Wirtschaftsdachverbänden. Es handelt sich um die Gruppe von Akteuren, die in dem beobachteten Netzwerk an zentralster Stelle steht. Seine historische Rolle war es, die Durchführung freiwilliger CO<sub>2</sub>-Reduktionsmassnahmen innerhalb der Unternehmen zu fördern, womit der Nachweis erbracht werden sollte, dass die Einführung einer obligatorischen CO<sub>2</sub>-Abgabe überflüssig sei, weil die Privaten von sich aus tätig würden.

Das Klimabusiness der zweiten Generation ist naturgemäss später auf dem CO<sub>2</sub>-Markt erschienen als das der ersten Generation. Hauptsächlich gruppiert um Myclimate und den Dachverband Swiss Cleantech, gehört es zum Netzwerk Öbu. Diese Gruppe von Akteuren unterscheidet sich von der vorhergehenden durch ihre engen Verbindungen zu den Umweltverbänden. Der WWF spielte eine zentrale Rolle bei der Gründung zahlreicher Dienstleistungserbringer im Bereich der CO<sub>2</sub>-Reduktion, die zu dieser Gruppe gehören, darunter Topten, Naturemade, die Agentur Act und das Unternehmen Energie Zukunft Schweiz. I

Gesamthaft gesehen lässt sich somit feststellen, dass diese Koalition von Akteuren sich zu einem Netzwerk entwickelt hat, das zu den Umweltverbänden in engerer Beziehung steht. Diese Annäherung erklärt sich teilweise aus der vom WWF vollzogenen strategischen Wende weg vom Konfrontationskurs, der ihn als Vertreter der «Interessen der Natur» geprägt hatte, hin zur Logik der *Geschäftspartnerschaft*. Dadurch wurde der WWF zu einer der treibenden

Kräfte des Klimabusiness der zweiten Generation. Das Ökobusiness der ersten Generation ist aber nach wie vor die einflussreichste Gruppe von Akteuren, was sich vorwiegend auf die Führungsrolle und zentrale Stellung der EnAW zurückführen lässt. Die heute zu beobachtende Koalition von Akteuren ist besonders ambitionierten und innovativen CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien gegenüber deutlich offener als Ende der 1990er-Jahre, doch wird ihr Handeln weiterhin durch Faktoren eingeschränkt, die teilweise mit der Klimapolitik zusammenhängen.

Abbildung 6: Die Akteure der Innovation im Bereich der CO<sub>2</sub>-Reduktion, Netzwerkanalyse<sup>33</sup>



<sup>33</sup> Die Netzwerkanalyse geht von einer nicht repräsentativen Stichprobe von privaten Akteuren aus, die ein unmittelbares Interesse am Klimaschutz haben und die in den Fallstudien identifiziert wurden. Die Verbindungen zu den Unternehmen (Zielgruppen) wurden nicht berücksichtigt und es wurden nicht alle Nutzniesser systematisch in die Darstellung einbezogen. Die Grösse der Knoten ist proportional zur Zentralität des Akteurs im Netzwerk. Die Verbindungen zwischen den Akteuren entsprechen den Formen der Zusammenarbeit, die mit folgenden Codes gekennzeichnet wurden: 0 = Wettbewerb; 1 = gelegentliche Zusammenarbeit; 2 = regelmässige Zusammenarbeit; 3 = direkte Abstammung (Gründung). Die Einteilung nach Farben entstand durch das automatische *Modularity*-Verfahren des Programms Gephi (Enge der Beziehungen zwischen den Gruppen). Die Daten stammen in erster Linie aus Interviews, in denen die Akteure gefragt wurden, mit wem sie zusammenarbeiten, und in zweiter Linie von den Websites der Organisationen.

## Grenzen

---

Die gesammelten empirischen Daten zeigen, dass die Wirksamkeit der Klimapolitik begrenzt ist. Abgesehen von den wenigen grossen Firmen des Dienstleistungssektors, die durch Vereinbarungen mit dem AEnEc oder dem Act reguliert werden, und den Firmen, die durch kantonale Energiegesetze direkt verpflichtet werden, ihre Effizienz zu verbessern (Artikel über die Grossverbraucher), ist der regulatorische Druck, die Treibhausgase zu reduzieren, klein. Das CO<sub>2</sub>-Gesetz übt auf sie nur einen indirekten Einfluss aus, weil die Klimabelastung des Dienstleistungssektors im Stromverbrauch und anderen Arten indirekter Emissionen liegt. Diese indirekten Emissionen stellen „*the elephant in the room*“ dar, welchen die Klimapolitik nicht frontal anzugehen gewillt ist. Dementsprechend gibt es im Dienstleistungssektor zahlreiche Firmen, die noch nicht das ganze Spektrum der von ihnen bewirkten Treibhausgase regeln.

*Vielen Firmen profitieren ausserdem finanziell von der CO<sub>2</sub>-Abgabe, da der Ertrag der Abgabe den Firmen entsprechend ihres Personalaufwandes zurückerstattet wird. Dabei handelt es sich um Beträge, die oft höher sind als die Kosten der Abgabe auf fossilen Brennstoffen. Für Dienstleistungsfirmen funktioniert die Abgabe in erster Linie als Vergütungssystem, das finanzielle Gewinne und eine Imageverbesserung für im Klimabereich innovative Firmen erzeugt. Dieser positive Anreiz tendiert aber dazu, eher grosse Dienstleistungsfirmen anzusprechen, welche auch über die nötigen Ressourcen verfügen, um innovativen Strategien für die CO<sub>2</sub>-Reduktion zu entwickeln. Diese profitieren von ihrer schieren Grösse zum Nachteil des KMU, welche die nötigen Bedingungen, um sich in der Klimainnovation zu profilieren, selten aufweisen und deshalb passiv bleiben. Die Rückverteilung des Abgabeertrags an die Unternehmen entsprechend ihrer Lohnsumme schafft einen unerwünschten staatlichen «Zuschuss» für grosse Dienstleistungsunternehmen und verfehlt das Ziel, hinsichtlich CO<sub>2</sub>-Reduktion besonders aner kennenswerte Verhaltensweisen von KMU zu belohnen.*

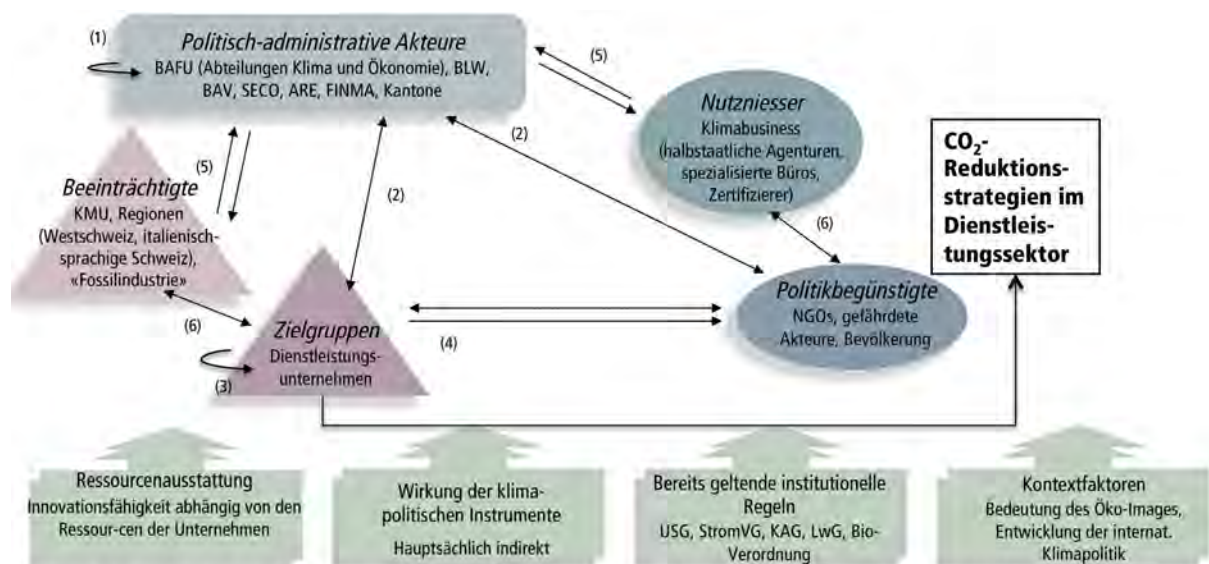
Ausserdem gibt es immer noch zahlreiche Faktoren, welche die Wirksamkeit der Klimapolitik einschränken und die in erster Linie mit der Art der eingesetzten Instrumente zusammenhängen. Die CO<sub>2</sub>-Bilanzierungsmethoden sind zwar wesentlich, um die tatsächliche Klimawirkung der Unternehmen beurteilen zu können, doch wegen der Vielzahl von nebeneinander bestehenden Berechnungsmethoden ist nicht klar ersichtlich, welche Produkte oder Unternehmen hinsichtlich Klima- oder Umweltschutz vorbildlich sind. Zudem werden bei den Methoden der CO<sub>2</sub>-Bilanzierung, welche die Unternehmen und Beratungsbüros anwenden, die indirekten Emissionen nicht oder unterschiedlich berücksichtigt. *Dass die vollständigen CO<sub>2</sub>-Bilanzen der Produkte und Dienstleistungen nur selten in transparenter Weise öffentlich kommuniziert werden, schränkt den Einfluss der Konsumentinnen und Konsumenten ein und beeinträchtigt einen der Klimainnovation förderlichen Wettbewerb.*

Das Instrument der Klimazertifizierung ist vielversprechend, weil es eine Art externe Begutachtung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien der Unternehmen sicherstellt. Die Verwendung von Klimalabels stösst jedoch an Grenzen, die durch das damit verbundene Geschäftsmodell bedingt sind. Dieses drängt die Zertifizierer dazu, sich auf die für die Unternehmen rentabelsten und attraktivsten Reduktionsmassnahmen zu konzentrieren. Daher ist nicht

unbedingt erkennbar, inwieweit es sich um zusätzliche Massnahmen handelt und wie ehrgeizig diese sind. Zudem besteht die Gefahr, dass die Klimazertifizierung vor allem auf eine Art «greenwashing» hinausläuft.

Festzustellen ist auch, dass das Interesse der Unternehmen an der Klimainnovation zu einem wesentlichen Teil darin begründet ist, dass sie mit ihren Reduktionsanstrengungen Marketing betreiben können, um die Rentabilität der Investition sicherzustellen. *Ein solches «Klimamarketing» hat zum Teil Auswirkungen, die den CO<sub>2</sub>-Reduktionszielen zuwiderlaufen: zum einen, weil dafür Ressourcen gebraucht werden, die für verstärkte Reduktionsanstrengungen eingesetzt werden könnten; zum andern, weil das Marketing als Kommunikationstechnik zu einer manchmal irreführenden Vereinfachung der tatsächlich angestrebten Ziele führt und eine Vervielfachung der Informationsmenge zur Folge hat, die bei den Konsumentinnen und Konsumenten ein Desinteresse gegenüber diesem Thema hervorrufen kann.*

Abbildung 7: Diagnose für die Klimapolitik im Dienstleistungssektor



- (1) Grad der Koordination zwischen öffentlichen Akteuren: **erforderliche Integration in das USG, in die UVP-Verfahren, die Landwirtschafts- und Stromversorgungspolitik und in die kantonalen Bankengesetze**
- (2) Beziehungen zwischen öffentlichen Behörden, Zielgruppen und Politikbegünstigten: **schwacher direkter Druck durch die CO<sub>2</sub>-Abgabe, aber grosse Bedeutung des indirekten Drucks (Aversion gegen gesetzlichen Zwang, wirtschaftliche Vorteile und Imagegewinn)**
- (3) Kräfteverhältnis innerhalb der Zielgruppen: **Kluft zwischen innovativen Unternehmen mit einer Kultur der ökologischen Verantwortung und bedeutenden (kognitiven, technischen und finanziellen) Ressourcen und anderen Unternehmen, die sich passiv verhalten**
- (4) Belastung durch Konflikte zwischen Zielgruppen und Politikbegünstigten: **Hindernisse für das Handeln der NGOs; Bevölkerung und gefährdete Akteure sind in sehr geringem Mass mobilisiert**
- (5) Lobbying Dritter bei öffentlichen Behörden und Erfassung Dritter durch öffentliche Behörden: **Öffnung des Netzwerks der nutzniehenden Akteure gegenüber dem Klimabusiness der zweiten Generation, das den NGOs näher steht**
- (6) Unterstützung von Zielgruppen und Politikbegünstigten durch Dritte: **noch eher begrenzter Einfluss des Klimabusiness auf die Zielgruppen**

Die Studie zeigt also, dass private und freiwillige Initiativen, auch wenn sie für die Dynamik der Klimainnovation unerlässlich sind, nicht ohne eine Klimapolitik auskommen, die angemessene Innovationsanreize bietet und die erforderlichen Rahmenbedingungen schafft. Der Klimapolitik

gelingt es indessen teilweise nicht, diese Aufgabe zu erfüllen. Die Gründe dafür lassen sich wie folgt zusammenfassen (Abbildung 7).

Erstens ist die Wirkung des direkten ökonomischen Anreizes, der von der CO<sub>2</sub>-Abgabe ausgeht, im Dienstleistungssektor besonders schwach. Dies hängt zunächst vom noch eher niedrigen Abgabesatz selbst ab; verantwortlich dafür ist aber auch der Umstand, dass *die Ziele und Instrumente des Klimaschutzes noch wenig in anderen öffentlichen Politiken* (u. a. Landwirtschaftspolitik, Stromversorgungspolitik und Umweltschutzgesetz) *integriert und mit diesen koordiniert sind*.

Zweitens *gelingt es der Klimapolitik nicht, die Voraussetzungen für den Wettbewerb rund um die Klimainnovation zu schaffen, da sie eine Informationsasymmetrie zwischen Unternehmen und Konsumenten aufrechterhält*, die mit den heutigen, zu niedrigen gesetzlichen Anforderungen für CO<sub>2</sub>-Monitoring-Verfahren und für die Transparenz von Informationen betreffend CO<sub>2</sub> zusammenhängt. Die fehlende qualitativ hochstehende Information über die CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien sowie über die CO<sub>2</sub>-Bilanz der Unternehmen führt zu einem *Wissensdefizit*, das deshalb besonders nachteilig ist, weil es den öffentlichen Druck in diesem Bereich vermindert, der wesentlich zur Entstehung ehrgeiziger Reduktionsstrategien beiträgt.

Ein weiteres Problem hinsichtlich der Effektivität ist der noch geringe Einfluss des Klimabusiness der zweiten Generation und der Gruppe der Politikbegünstigten. Zwar hat sich dies mit der Beteiligung der Agentur Act als Alternative zur EnAW deutlich verbessert, doch genießt dieses Netzwerk von Akteuren noch nicht den gleichen Einfluss und die gleiche Glaubwürdigkeit bei den Unternehmen, obwohl sie aufgrund ihrer Nähe zu den NGOs im Umweltschutzbereich vielleicht eine bessere Triebfeder für ehrgeizige und beispielhafte Strategien zur Verminderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen wären. Diese Koalition von Akteuren erscheint am ehesten geeignet, innovative und ambitionöse CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien zu fördern.

Schlussendlich, ruft die Klimapolitik einige nicht unbedingt wünschbare wirtschaftliche Verzerrungen hervor. Erstens führt die Beschränkung der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf den direkten Verbrauch fossiler Brennstoffe zu einer Ungleichbehandlung von Schwerindustrie und Dienstleistungssektor. Zweitens werden die grossen Unternehmen gegenüber den KMU durch die Art der Erhebung und Rückverteilung der Abgabe bevorteilt, denn grosse Unternehmen haben viel eher als kleine und mittlere Unternehmen die Chance, von der Abgabe befreit zu werden, und profitieren unverhältnismässig mehr von der Rückverteilung entsprechend der Lohnsumme. Drittens wirkt sich die Klimapolitik in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich aus, ohne dass in dieser Studie tatsächlich auf eine negative Verzerrung der Wirtschaft geschlossen oder eine solche ausgeschlossen werden könnte. Ungefähr 75 Prozent der abgabebefreiten Unternehmen<sup>34</sup>, 85 Prozent der Unternehmen, die eine Reduktionsvereinbarung abgeschlossen haben<sup>35</sup>, und fast 93 Prozent<sup>36</sup> der Unternehmen, die

---

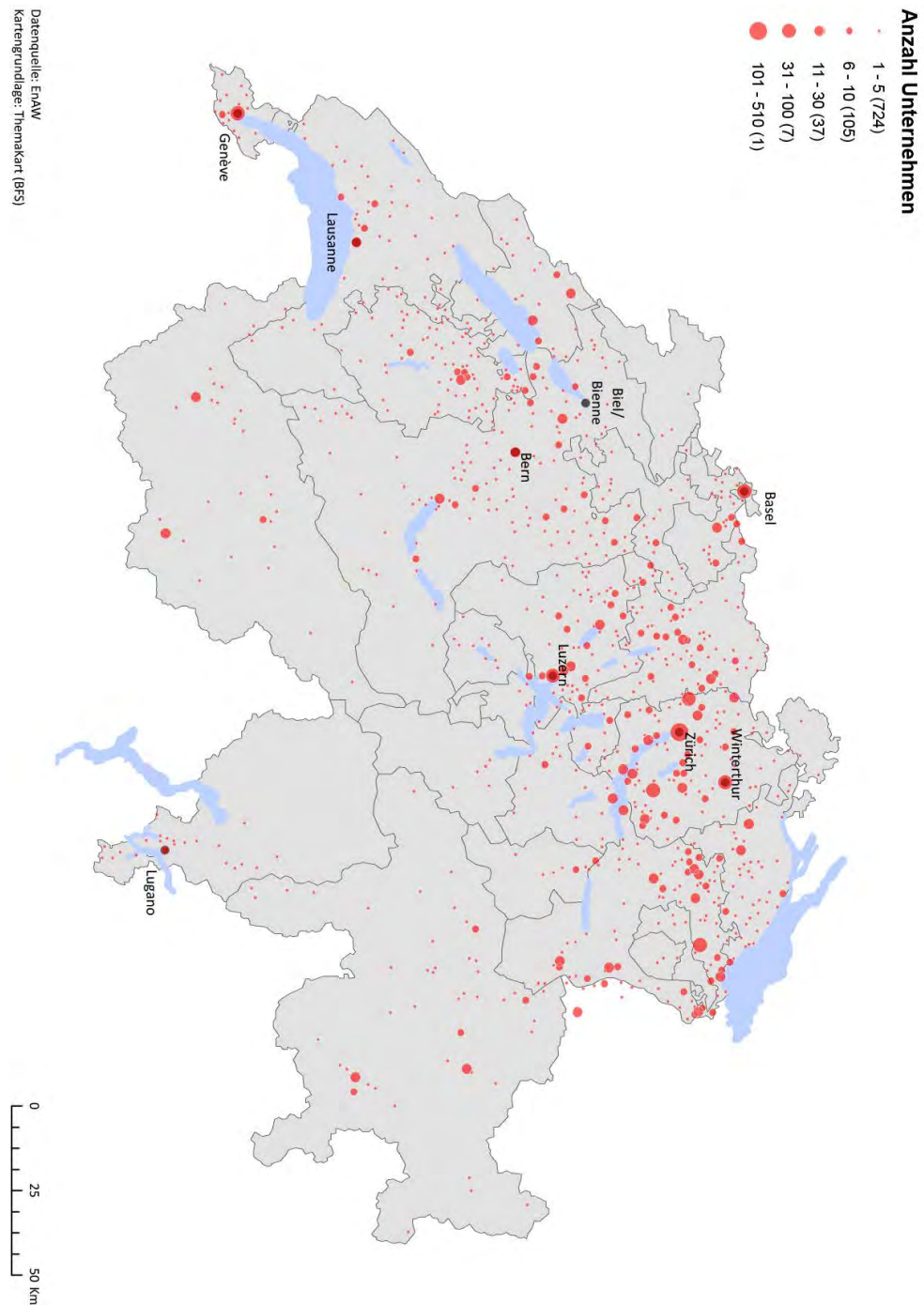
<sup>34</sup> Datenquelle: BAFU, Liste abgabebefreite Unternehmen.

<sup>35</sup> Datenquelle: <http://www.enaw.ch/de/partner> (Stand am 01.05.2015).

<sup>36</sup> Datenquelle: Klimastiftung.

private Subventionen von der Klimastiftung erhalten haben, sind in der Deutschschweiz ansässig. Eine solche geografische Verteilung ist nach dem Wirksamkeitsprinzip nur akzeptabel, wenn sie vollkommen mit der Wirtschaftsstruktur übereinstimmt und dem Potenzial für zusätzliche Reduktionen entspricht.

Abbildung 8: Geografische Verteilung der Unternehmen, die der EnAW angeschlossen sind, GIS-Modellierung<sup>37</sup>



Datenquelle: <http://www.enaw.ch/de/partner> (Stand am 01.05.2015)

<sup>37</sup> Es wurden nur die auf der Website der EnAW aufgeführten Unternehmen berücksichtigt. 81 Prozent der Unternehmen sind in der Abbildung mit Sicherheit lokalisiert, während bei 15 Prozent der Unternehmen Zweifel bestehen (mehrere Lokalisierungen möglich). 4 Prozent der Unternehmen konnten nicht geolokalisiert werden. Die Zuverlässigkeit der Darstellung ist auch dadurch begrenzt, dass alle Unternehmen, die Reduktionsvereinbarungen unterzeichnet haben, auf der Website der EnAW nicht aufgeführt sind, und einige zusammengefasst und in der Modellierung nicht angegebenen Lokalisationen zugeordnet sind.

## Schlussfolgerungen

---

Zusammenfassend werden folgende Massnahmen vorgeschlagen:

*Box 6: Empfehlungen, CO<sub>2</sub>-Reduktion im Dienstleistungssektor*

1. *Erhöhung der Wirksamkeit der Klimapolitik durch bessere Koordination mit anderen öffentlichen Politiken.* Es braucht eine bessere Integration der Klimaschutzziele vor allem in das Umweltschutzgesetz, in die Landwirtschaftspolitik und die Stromversorgungspolitik (StromVG). Hierfür müssten neue Instrumente eingeführt werden: Verfahren zur CO<sub>2</sub>-Bilanzierung in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung; Umsetzung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele (Messung und Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Belastung von Landwirtschaftsprodukten in der Bio-Verordnung); Einführung des für Stromlieferanten geltenden Ziels, die CO<sub>2</sub>-Intensität des verteilten Stroms zu vermindern.

2. *Erhöhung der Wirksamkeit der Klimapolitik durch Ausweitung des Anwendungsbereichs.* Bei den von der CO<sub>2</sub>-Abgabe erfassten Emissionsquellen könnte Scope 2 mit eingeschlossen werden, nämlich durch Einführung einer nach Energieträger differenzierten Lenkungsabgabe auf Strom. Zudem könnten die Emissionen der Abgabestufe 2 oder sogar 3 systematisch in die über die EnAW oder die Agentur Act eingegangenen Verpflichtungen einbezogen werden. Eine Regulierung der Scope-3-Emissionen könnte für alle öffentlich-rechtlichen Organisationen eingeführt werden, damit diese eine Vorbildfunktion erhalten. Hierbei müssten die Kantone mitwirken.

3. *Erhöhung der Effektivität der Klimapolitik durch eine deutliche Verbesserung der Bestimmungen über das Monitoring und die Transparenz, um bessere Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.* Die Standardisierung und öffentliche Kommunikation der CO<sub>2</sub>-Bilanzen der Unternehmen, die dem CO<sub>2</sub>-Gesetz unterstellt sind, könnten vorangetrieben werden. Die Offenlegung der Ressourcenflüsse im Zusammenhang mit der CO<sub>2</sub>-Abgabe könnte obligatorisch werden. Die Standardisierung sollte sich nicht auf die Prozesse beschränken, sondern so weiterentwickelt werden, dass die in Produkten und Dienstleistungen «enthaltenen» Emissionen transparent werden (Scope 2 und 3).

4. *Erhöhung der Effektivität (und der Wünschbarkeit) der Klimapolitik durch eine Entwicklung hin zu einem leistungsabhängigen CO<sub>2</sub>-Abgabe-System.* Das System der Rückverteilung des Abgabeertrags kann die Innovation und den Wettbewerb im Klimabereich stärker anregen, wenn die Rückverteilung von der Leistung abhängt. Massgebend für die Verteilung des Abgabeertrags könnte die Reduktionsleistung sein, die durch einen Vergleich mit den für jeden Tätigkeitsbereich festgesetzten CO<sub>2</sub>-Zielwerten ermittelt würde. Solche Zielwerte könnten in Zusammenarbeit mit externen Experten sowie den Agenturen Act und EnAW festgelegt werden. Ein leistungsabhängiges Rückverteilungssystem würde den Wettbewerb ankurbeln, würde einige der beobachteten Formen von Ungleichbehandlung vermindern und könnte den Abschluss weiterer Reduktionsvereinbarungen stärker fördern.

### **3 Empfehlungen für eine effizientere, effektivere und wünschenswertere Klimapolitik**

Der Untersuchungsbereich dieser Studie ist dadurch begrenzt, dass sie nicht alle klimapolitischen Instrumente des Bundes und auch nicht alle Zielgruppen abdeckt. Nicht direkt behandelt wird auch der Teil «Anpassung an den Klimawandel», der mit der Publikation der diesbezüglichen Strategie des Bundes und des dazugehörigen Aktionsplans eine neue Dimension erhalten hat. Indem sie sich auf einige Schlüsselbereiche konzentriert, die für den Erfolg der Strategie massgebend sind, liefert die Studie dennoch die Grundlagen für allgemeinere Überlegungen zu Wirksamkeit, Effektivität und Wünschbarkeit der heutigen Klimapolitik.

In einer idealen Welt ohne politische und wirtschaftliche Beschränkungen (siehe Tabelle 5) gelänge es der Klimapolitik: (1) die privaten Akteure (Zielgruppen) dazu zu bewegen, vorbildhafte und innovative Verhaltensweisen hinsichtlich der Verminderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen anzunehmen, um die negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung auf die Politikbegünstigten einzudämmen. Daneben brächte eine solche Politik weitere Formen der Dynamik zwischen den Akteuren hervor:

- (2) eine optimale Koordination zwischen den politisch-administrativen Akteuren und eine vollkommene Integration der Klimaschutzziele in die Politiken und Gesetzgebungen, die eine Wirkung auf die Treibhausgasemissionen haben;
- (3) eine Zuteilung der öffentlichen Ressourcen nach dem Wirksamkeitsprinzip und im Bestreben, die verschiedenen Zielgruppen der Politik gleich zu behandeln;
- (4) die Mobilisierung, der Einbezug und die aktive Mitwirkung der Politikbegünstigten in den (privaten und öffentlichen) Entscheidungsprozessen;
- (5) eine enge Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und den Akteuren, die ein direktes Interesse an einer ehrgeizigen Klimapolitik haben (Nutzniesser), sowie eine Partnerschaft mit den Beeinträchtigten, die diese dank neuen wirtschaftlichen Chancen, welche ihnen die Politik eröffnet, zu Nutzniessern werden lässt, von denen weniger Opposition ausgeht;
- (6) die Unterstützung der Nutzniesser mit ihrem Know-how und in ihrer Rolle als Moralunternehmer zugunsten der Klimainnovationsstrategien der Zielgruppen.

Der vorliegende Bericht macht die Diskrepanz zwischen diesem Idealmodell und der beobachteten realen Klimapolitik des Bundes sichtbar:

- (1) In den drei untersuchten Sektoren (Personenwagen, Gebäude, Dienstleistungen) sind die direkten Wirkungen der Klimapolitik relativ schwach, oder die Wirkungen sind vorwiegend indirekt. Der Klimapolitik gelingt es nicht, günstige Bedingungen für den Wettbewerb zwischen den einzelnen Zielgruppen zu schaffen, der diese zu

herausragenden Leistungen im CO<sub>2</sub>-Bereich antreibt. Zudem sind der Innovation bestimmte Grenzen gesetzt, die teilweise auf bestehende Gesetzeslücken zurückzuführen sind.

- (2) Es bestehen zahlreiche politisch-administrative Akteure und viele öffentliche Politiken nebeneinander, bei denen die Koordination mit der Abteilung Klima des BAFU beziehungsweise die Integration der klimapolitischen Ziele unvollkommen ist.
- (3) Die Klimapolitik teilt ressourcenstarken Akteuren tendenziell zu viele und ressourcenschwächeren Akteuren zu wenig Mittel zu, wobei das Prinzip der effizienten Mittelzuteilung nicht durchwegs gewahrt ist.
- (4) Die Politik leidet an einer zu geringen Mobilisierung der Öffentlichkeit für das Thema Klimaschutz und einer nur begrenzten Mitwirkung der Umwelt-NGOs in den Entscheidungsprozessen.
- (5) Die institutionelle Zusammenarbeit beschränkt sich hauptsächlich auf das Klimabusiness der ersten Generation. Dieses ist mit EconomieSuisse und der Schweizer Erdöl-Vereinigung verbunden, die paradoxerweise zu den entschiedensten Gegnern der Klimapolitik gehörten.
- (6) Der positive Einfluss des Klimabusiness der zweiten Generation, dem der Cleantech-Sektor angehört und das mit den Umwelt-NGOs verbunden ist, wird noch durch fehlende Standards und Mindestanforderungen in bestimmten Handlungsbereichen beschränkt.

Tabelle 5: Ideale Dynamik zwischen den Akteuren der Klimapolitik vs. beobachtete Dynamik

Art der Beziehungen (zwischen)	Ideale Dynamik	Beobachtete Dynamik
Politisch-administrativen Akteuren, Zielgruppen und Politikbegünstigten	Starke Wirkungen der Klimapolitik, die den Wettbewerb zwischen den Zielgruppen und die Klimainnovation anregt, um die Klimaerwärmung und deren Schäden für die Begünstigten zu begrenzen	Geringe oder indirekte Wirkungen der Klimapolitik, unvollkommener Wettbewerb und begrenzte Innovation
Politisch-administrativen Akteuren	Vollkommene Koordination und Integration der Klimaschutzziele in andere öffentliche Politiken	Unvollkommene Integration und Koordination zwischen zahlreichen politisch-administrativen Akteuren und vielen öffentlichen Politiken, die eine Wirkung auf die CO <sub>2</sub> -Emissionen haben
Zielgruppen	Gleichbehandlung und Mittelzuteilung nach dem Wirksamkeitsprinzip	Tendenz, ressourcenstarken Akteuren zu viele und ressourcenschwächeren Akteuren zu wenig Mittel zuzuteilen
Zielgruppen und Politikbegünstigten	Mobilisierung, Einbezug und aktive Mitwirkung der Begünstigten in den Entscheidungsprozessen der Zielgruppen	Fehlende Mobilisierung der Öffentlichkeit und begrenzte Mitwirkung der NGOs in Entscheidungsprozessen
Drittgruppen und politisch-administrativen Akteuren	Nähe und enge Zusammenarbeit mit den Nutzniessern, Versuch der Umwandlung von Beeinträchtigten in Nutzniesser	Intensivere institutionelle Zusammenarbeit mit dem Klimabusiness der 1. Generation, das mit EconomieSuisse und der Schweizer Erdöl-Vereinigung verbunden ist
Drittgruppen, Zielgruppen und Politikbegünstigten	Rolle der Nutzniesser als Fazilitator und Moralunternehmer	Beschränkter Einfluss der Nutzniesser wegen Gesetzeslücken und der dominanten Stellung des Klimabusiness der 1. Generation

Gestützt auf diesen Befund skizzieren wir einige Lösungsansätze, die nach den Kategorien der betroffenen Akteure geordnet sind. Sie sollen Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirksamkeit, Effektivität und Wünschbarkeit der Klimapolitik aufzeigen, wobei das Kriterium der politischen Machbarkeit ebenfalls berücksichtigt wird.

## EMPFEHLUNGEN NACH GRUPPEN VON AKTEUREN

### Die Zielgruppen: Präzisierung der gesetzlichen Verpflichtungen und deren Ausweitung auf alle CO<sub>2</sub>-Emittenten

---

Die Klimapolitik ist noch zu stark abhängig von der Ausnahmestellung einer kleinen Zahl von wirtschaftlichen Akteuren, die über die erforderlichen kognitiven, technischen und finanziellen Ressourcen verfügen, um innovative CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien zu verfolgen. Da Regulierungen an sich bereits eine Triebfeder für Innovation sind, würde die Klimapolitik dadurch gewinnen, dass sie gesetzliche Anforderungen für die CO<sub>2</sub>-Reduktion festlegt, die für alle CO<sub>2</sub>-Emittenten gelten. Damit entstünden die Grundlagen für eine gemeinsame und kollektive Strategie zur Verminderung der Treibhausgase, die die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in diesem Bereich entsprechend den Empfehlungen des OcCC<sup>38</sup> stärken würde.

- Die Ungleichbehandlung von wirtschaftlichen Akteuren durch das heutige System, das CO<sub>2</sub>-Abgabe, freiwillige CO<sub>2</sub>-Reduktionsvereinbarungen und Verminderungsverpflichtungen miteinander verknüpft, muss beseitigt werden. Wir empfehlen, die Komplementarität und Koordination zwischen diesen Instrumenten zu verbessern. Dies liesse sich dadurch erreichen, dass alle Emittenten zur Zahlung der CO<sub>2</sub>-Abgabe verpflichtet würden und das Recht auf Abgabebefreiung und gleichzeitig das Instrument der Reduktionsverpflichtung in der heutigen Form aufgehoben würden. Jedes Unternehmen hätte die Abgabe zu zahlen, doch für die Rückverteilung des Abgabbeertrags gäbe es ein leistungsabhängiges System mit CO<sub>2</sub>-Zielwerten für die einzelnen Branchen (nach dem Modell der Belastungsgrenzwerte der LRV). An jedes Unternehmen würde über die bestehenden Agenturen ein Anteil am Abgabbeertrag zurückfliessen. Bemessen würde dieser Anteil nach der Reduktionsleistung des Unternehmens im Verhältnis zu den für die Branche geltenden Zielwerten und wenn möglich auch zur absoluten Menge an tatsächlich eingesparten CO<sub>2</sub>-Emissionen. Diese Lösung hätte einen dreifachen Vorteil: Sie würde die heutige institutionelle Komplexität vermindern, die Innovation ankurbeln und die beobachteten wirtschaftlichen Verzerrungen zwischen Grossunternehmen und KMU sowie zwischen Industrie und Dienstleistungssektor verringern.
- Die Zielgruppen stünden stärker in der Verantwortung – und wären wohl auch motivierter –, ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen deutlich zu vermindern, wenn ein Teil der Kosten, die sie für die CO<sub>2</sub>-Abgabe aufwenden, in einen öffentlichen Versicherungsfonds für Elementarschäden

---

<sup>38</sup> OcCC. (2015). Strategische Empfehlungen zur Klimapolitik. Bern: OcCC.

fliessen würden, die mit dem Klimawandel zusammenhängen und die öffentlichen Budgets zunehmend belasten. Eine solche Massnahme würde die Problematik des Klimawandels klarer ersichtlich machen und zur Mobilisierung der Begünstigten beitragen.

## Die Politikbegünstigten: Mangel an Mitwirkung überwinden

---

Die Rolle der Politikbegünstigten, insbesondere der Bevölkerung, ist eingeschränkt. Die Hauptakteure, die einen Einfluss auf die CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien der Zielgruppen ausüben, sind die Akteure des Klimabusiness sowie die politisch-administrativen Akteure auf Bundes-, manchmal auch auf kantonaler Ebene. Eine solche Koalition ist zweifellos zu schwach, um langfristig ein hohes Niveau an CO<sub>2</sub>-Reduktionsleistungen sicherzustellen. Wir schlagen folgende Lösungsansätze vor, um die Beteiligung der Zivilgesellschaft anzuregen und ein echtes politisches Gegengewicht zu den Treibhausgas-Emittenten zu schaffen.

- Einbezug von Überlegungen über zusätzliche direkte, mit dem Stromverbrauch verbundene und indirekte Emissionen in jede Diskussion über dem RPG unterstehende Projekte zur Erstellung, Erweiterung oder Änderung privater oder öffentlicher Anlagen. Projekte mit hoher Klimawirksamkeit müssen gleich wie die vom USG erfassten Umweltbelastungen einer UVP unterzogen werden. Daher ist auch durch eine Änderung des USG und der UVP-Verordnung die Möglichkeit zu schaffen, dass die Genehmigung solcher Projekte verweigert werden kann und Umweltschutzorganisationen unter Berufung auf den Klimaschutz Beschwerde einreichen können. Die Vereinbarkeit eines Projekts mit den Zielen des CO<sub>2</sub>-Gesetzes wird anhand einer CO<sub>2</sub>-Bilanz überprüft, die sogar eine monetäre Bewertung der Auswirkungen der Treibhausgasemissionen auf die Ökosysteme einschliessen kann, wie dies die Strategie Biodiversität Schweiz 2012 verlangt (Ziffer 7.6 dieser Strategie<sup>39</sup>).
- Die CO<sub>2</sub>-Effizienz der Unternehmen sowie ihrer Güter und Dienstleistungen sollte als Information von öffentlichem Interesse eingestuft werden. Andernfalls ist die Internalisierung der CO<sub>2</sub>-Kosten durch die Unternehmen, auf der die Theorie und die Begründung der Auswahl der Lenkungsinstrumente beruhen, nicht möglich. Wegen der heute bestehenden Informationsasymmetrie können klimabewusste Konsumentinnen und Konsumenten die Entscheidungen der Unternehmen nicht beeinflussen. Die CO<sub>2</sub>-Bilanzen und die Rückflüsse aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe sollten möglichst transparent gemacht werden. Damit Informationen über die tatsächlichen Umweltkosten der Schweizer Unternehmen und Produkte wirklich transparent sind, müssten in den CO<sub>2</sub>-Bilanzen und beim CO<sub>2</sub>-Monitoring auch die indirekten Emissionen berücksichtigt werden. Dies würde ausserdem dazu beitragen, die Ungleichbehandlung von Dienstleistungssektor und Industrie auszugleichen. Sollte dies wegen des Geschäftsgeheimnisses juristisch schwierig sein, könnte die Transparenz als Kriterium für die Rückverteilung des Abgabbeertrags festgelegt werden. Das BAFU kann hierbei durch eine Politik der öffentlichen Kennzeichnung eine

---

<sup>39</sup> Conseil Fédéral. (2012). Stratégie Biodiversité Suisse. Bern: Conseil Fédéral.

führende Rolle spielen, indem es Güter und Dienstleistungen mit geringer CO<sub>2</sub>-Belastung fördert (Änderung der Bio-Verordnung, Förderung eines öffentlichen Standards vom Typ PEF oder der Methode der ökologischen Knappheit<sup>40</sup>) oder im Gegenteil auf Produkten mit nachteiligen Auswirkungen auf das Klima ein Label mit negativem Wortlaut anbringen lässt – ähnlich wie bei den Kampagnen des Bundesamtes für Gesundheit (z. B. «Rauchen schadet der Gesundheit» – «Dieses Produkt gefährdet das Klima und das Überleben des Planeten»). Eine stärkere Betonung der Klimaschutzaspekte im Pflichtenheft der öffentlichen Labels, wie «Energistadt», könnte ebenfalls hilfreich sein. Die Bundesverwaltung müsste eine Vorbildfunktion übernehmen und sich zwingen, jedes Jahr ihre CO<sub>2</sub>-Bilanz auf Stufe Scope 3 zu veröffentlichen. Ein solcher Zwang könnte allgemein für sämtliche öffentlich-rechtlichen Institutionen gelten.

- Auf mehreren Ebenen müssten Sensibilisierungs- und Informationsinstrumente eingeführt werden. Allgemein sollte jede Massnahme gegen CO<sub>2</sub> klar mit dem Klimaschutz begründet werden (Art. 1 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes), wodurch sie weniger abstrakt erscheinen und von den Konsumentinnen und Konsumenten weniger als «zusätzliche Steuer» wahrgenommen würde. Zudem könnte die Finanzierung von Werbekampagnen (z. B. TV-Spots) zu den mit Treibhausgasen verbundenen Risiken oder von kulturellen Veranstaltungen (Theaterstücke, Festivals, touristische Events usw.), welche die (greifbaren) Risiken einer Überschreitung der 2-Grad-Grenze für die Schweiz und auf globaler Ebene aufzeigen, organisiert werden. Insbesondere beim Stromverbrauch und den indirekten Emissionen wären gemeinsame Informationsanstrengungen des BFE und der Abteilung Ökonomie des BAFU angezeigt, beispielsweise durch Verwendung von CO<sub>2</sub>-Indikatoren und Angaben zur ökologischen Knappheit in Ergänzung zu den üblicherweise verbreiteten Informationen mit Angaben in Watt und kWh. Diese Massnahme entspräche auch der Idee der vom OcCC vorgeschlagenen CO<sub>2</sub>-Bilanzen (bis 2030 noch verfügbare Emissionsgutschriften, z. B. pro Land, pro Branche, pro Gebietskörperschaft und ... pro Einzelperson). Um die «Sensibilisierer» zu sensibilisieren, müssten auch Kurse für die Mitglieder grosser Umweltschutzorganisationen und die Konsumentenschutzorganisationen durchgeführt werden. Deren Ziel wäre die Verbreitung von Wissen über Klimawirkungen und ökologische Belastung sowie über mögliche Interventionsmassnahmen im Rahmen der Umsetzung klimawirksamer Projekte und Politiken. Wünschenswert wäre auch der Einbezug dieser Themen in den obligatorischen Unterricht.

---

<sup>40</sup> Frischknecht, R., & Büsser Knöpfel, S. (2013). Ökofaktoren Schweiz 2013 gemäss der Methode der ökologischen Knappheit. Methodische Grundlagen und Anwendung auf die Schweiz. *Umwelt-Wissen Nr. 1330* (256 S.). Bern: Bundesamt für Umwelt.

## Die politisch-administrativen Akteure: stärkere Integration und Hervorhebung der Klimaschutzziele in den verschiedenen betroffenen Sektorpolitiken

---

Der Grad der Integration des Klimaschutzziels und folglich die Kohärenz seiner Umsetzung hängen hauptsächlich von drei Parametern ab<sup>41</sup>: (1) dem Umfang der von den Regulierungen erfassten Tätigkeiten, die CO<sub>2</sub>-Emissionen verursachen; (2) der vertikalen Koordination (*intra-policy*) zwischen den Zielen und den Instrumenten der Politik; (3) der horizontalen Koordination (*inter-policy*) zwischen den verschiedenen Politiken, die eine Wirkung auf die Treibhausgasemissionen haben, und den administrativen Akteuren. Daher schlagen wir Folgendes vor:

- Grösstmögliche Ausdehnung des Anwendungsbereichs der CO<sub>2</sub>-Abgabe. Jede primäre Emissionsquelle (Scope 1) muss der Abgabe unterstellt werden, und somit sind auch Treibstoffe mit einzuschliessen. Aufgrund ihrer zunehmenden Bedeutung ist es auch dringend erforderlich, die vom Stromverkauf und -verbrauch herrührenden Emissionen (Scope 2) in das heutige Lenkungssystem einzubeziehen. Dessen ausschliessliche Konzentration auf fossile Brennstoffe lässt sich aufgrund des Wirksamkeitsprinzips (Ausrichtung der Intervention auf die Sektoren, in denen das Potenzial für zusätzliche Reduktionen am grössten ist) und wegen der damit einhergehenden Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen, denn der Anteil der fossilen Brennstoffe an der CO<sub>2</sub>-Bilanz der Privaten variiert je nach ausgeübter wirtschaftlicher Tätigkeit stark. Was die CO<sub>2</sub>-Belastung durch Strom anbelangt, ist zu vermeiden, dass die Endverbraucherinnen und Endverbraucher die zusätzliche Reduktionsanstrengung allein finanzieren müssen. Deshalb sind bei der Einführung einer allfälligen Abgabe Reduktionsziele für Strom aus nicht nachhaltigen Quellen (und jede andere Form von Strom, entsprechend dem in der Energiestrategie 2050 formulierten Ziel einer Verminderung des Endverbrauchs) festzulegen, die für die Stromlieferanten gelten. Letztlich ist auch die Regulierung der indirekten Emissionen (Scope 3), die insbesondere in importierten Produkten und Dienstleistungen «enthalten» sind, höchst wünschenswert, obwohl es hierfür eine Änderung der internationalen Handelsregeln brauchen könnte.
- *Stärkung der klassischen staatlichen regulativen Interventionsinstrumente* in den Klimaschutzstrategien (mehr Verbote im Bereich der Gebäudeheizung, der Elektrogeräte, Autos usw.). Die ausschliessliche Anwendung von Lenkungs- oder freiwilligen Instrumenten führt dazu, dass die Akteure (Zielgruppen, aber auch Nutzniesser und Begünstigte) das Emittieren von CO<sub>2</sub> als völlig rechtmässig erachten oder als ein Recht ansehen, das durch Zahlung einer Abgabe oder gar einer «Sanktion» uneingeschränkt erworben werden kann. Mit einer solchen Einstellung wird das Ziel, einer gefährlichen Klimaerwärmung entgegenzuwirken, unglaublich im Vergleich zu anderen Formen von

---

<sup>41</sup> Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, 68(3), 798–809.

Umweltschutzpolitik, die Verbote sowie klassische administrative und strafrechtliche Sanktionen anwenden. Dass die Klimapolitik hauptsächlich mit ökonomischen Instrumenten gesteuert wird, verleiht ihr ein negatives Image, da sie ein Recht zum Emittieren von CO<sub>2</sub> einräumt, «das sich die Reichen auf Kosten der Armen erkaufen».

- Behebung vertikaler Inkohärenzen zwischen einigen Instrumenten der Klimapolitik und deren Schutzziele. Es handelt sich unter anderem um die CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für Personenwagen und die für das Überschreiten der Grenzwerte geltenden «Sanktionen», deren Ertrag für die Entwicklung der Strasseninfrastruktur, die einen hohen CO<sub>2</sub>-Ausstoss mit sich bringt, genutzt wird. Ähnlich verhält es sich mit dem Gebäudeprogramm, über das manchmal Subventionen für «Luxus»-Renovationsprojekte gewährt werden, die zu einer Vergrösserung der Wohnfläche pro Person und einer Verschlechterung der CO<sub>2</sub>-Bilanz der Liegenschaft führen.
- Verbesserung der horizontalen Koordination durch eine bessere Berücksichtigung von Artikel 1 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes in den klimawirksamen öffentlichen Politiken. Erreichen lässt sich dies nur durch eine Stärkung der institutionellen Zusammenarbeit zwischen den politisch-administrativen Akteuren des Bundes, der Kantone und Gemeinden in den in dieser Studie ermittelten Bereichen (Umweltschutzpolitiken, Regionalpolitik [SECO], Raumplanungs-, Stromversorgungs- und Finanzpolitik usw.). Eine solche Zusammenarbeit/Intervention sollte sich letztendlich auch in der Aussenhandelspolitik entwickeln. Zudem könnten Evaluationskriterien, die sich auf die Klimawirksamkeit beziehen, bei der Vergabe von Beschaffungsaufträgen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene berücksichtigt werden.
- Schaffung eines Mechanismus der institutionellen Koordination zwischen dem Teil «Minderung» und dem Teil «Anpassung» der Klimapolitik. Wie die Studie zeigt, wird nämlich das Thema Klimaschutz von den Akteuren als zu abstrakt und fernliegend wahrgenommen, als dass davon ein systematischer Anreiz zum Handeln und zur Erarbeitung wirklich innovativer CO<sub>2</sub>-Reduktionsstrategien ausginge. Dieser fehlende Anreiz lässt sich teilweise wettmachen durch die Schaffung eines Mechanismus der (horizontalen) institutionellen Koordination zwischen den Instrumenten für die CO<sub>2</sub>-Reduktion und der Strategie zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels in der Schweiz. Damit würde der Handlungsbedarf nicht nur auf Artikel 1 des CO<sub>2</sub>-Gesetzes (globaler Temperaturanstieg) abgestützt, sondern auch auf die Verpflichtung, die negativen Auswirkungen des Klimawandels auf die Schweiz und die Schweizer Bevölkerung einzuschränken. Wie oben erwähnt wäre die Nutzung des Abgabeertrags zur Finanzierung eines Anpassungsfonds oder der Anpassungsstrategie des Bundes aus unserer Sicht hierfür das geeignetste Instrument.

## Klimabusiness und Beeinträchtigte: für eine erfolgreiche Klimapolitik unerlässliche Akteure, deren Handeln einen gesetzlichen Rahmen braucht

---

Die starke Dynamik zwischen den Akteuren im Klimabusiness<sup>42</sup> ist mit Blick auf die klimapolitischen Ziele eine positive Entwicklung. Wie in anderen Bereichen des Umweltschutzes stärkt eine wirtschaftliche Aktivität, die sich auf die Bereitstellung von Lösungen zur Verminderung der Umweltexternalitäten konzentriert, die Wirksamkeit der betreffenden Politik. Wie sich feststellen lässt, kommen diese Akteure im Klimabereich aus den Zielgruppen (Klimabusiness der 1. Generation) oder den Umweltschutzorganisationen (Klimabusiness der 2. Generation) und sind eng mit diesen verbunden. Das wirtschaftliche und politische Gewicht dieser «Klimaindustrie» ist nicht zu vernachlässigen. In der Studie kamen einige Einschränkungen zum Vorschein, die mit der Handlungsweise dieser neuen wirtschaftlichen Akteure zusammenhängen. Deren wichtige Rolle in der Umsetzungsdynamik bringt auch ein Problem der Transparenz, das Risiko einer Privatisierung des öffentlichen Handelns und einer Umgehung der klimapolitischen Ziele zugunsten anderer, vor allem wirtschaftlicher Ziele mit sich. Im Interesse der Glaubwürdigkeit dieser Branche und der Klimapolitik selbst empfehlen wir Folgendes:

- Es muss eine Prioritätenordnung aufrechterhalten und bestätigt werden, in der die Ressourcen, die für die Erreichung der übergeordneten Ziele der Klimapolitik bestimmt sind, und die Ressourcen, die für Instrumente zur Unterstützung des Klimabusiness zugeteilt werden, entsprechend abgestuft sind.
- Die Verpflichtung aller dem CO<sub>2</sub>-Gesetz unterstehenden juristischen Personen, eine vollkommen transparente CO<sub>2</sub>-Bilanz zu führen, sollte uneingeschränkt gelten. Dies würde zu einer Vergrößerung des Marktes führen und damit den Sektor zusätzlich beleben (siehe oben). Gleichzeitig sollte im Einvernehmen mit den Kantonen, den NGOs (u. a. WWF) sowie den spezialisierten Agenturen und Unternehmen ein Standard für die Erstellung dieser CO<sub>2</sub>-Bilanzen, die auch die indirekten Emissionen umfassen (Scope 3), entwickelt werden.
- Die Ziele der Politik zur Cleantech-Förderung über den Technologiefonds sind zu klären, wobei zu vermeiden ist, dass Doppelspurigkeiten mit den privaten Dienstleistungen der Klimastiftung entstehen. Idealerweise sollten für die Klimastiftung und den Technologiefonds dieselben Kriterien hinsichtlich der Transparenz der Finanzströme gelten, da es sich um öffentliche Gelder handelt. Zudem sollte über den Grad der Koordination zwischen diesen Förderinstrumenten, das wünschbare Mass der Kontrolle der Klimastiftung und eine mögliche Korrektur bestimmter Verzerrungen nachgedacht werden.

---

<sup>42</sup> Agenturen und Unternehmen, die im Bereich der Beratung, Zertifizierung und Herstellung von CO<sub>2</sub>-effizienten Ausrüstungen tätig sind oder Investitionen in CO<sub>2</sub>-Kompensationsprojekte in der Schweiz oder im Ausland verwalten.

- Die Klimapolitik sollte zudem versuchen, die durch sie Beeinträchtigten zu Nutzniessern oder gar Politikbegünstigten zu machen. Hierfür könnte beispielsweise das Instrument des Technologiefonds besser genutzt werden, indem die Möglichkeiten zur Finanzierung der strukturellen Umstellung von Unternehmen und Stromlieferanten auf nachhaltige Energiequellen ausgeweitet werden. Ein erheblicher Mangel der gegenwärtigen Politik besteht darin, dass die Konsumentinnen und Konsumenten, statt dass sie aus der Klimapolitik Nutzen ziehen, in die Rolle von Beeinträchtigten versetzt werden, die die Kosten für die CO<sub>2</sub>-Reduktionsmassnahmen tragen müssen. Dies gilt insbesondere auch im Bausektor (Anstieg der Mietpreise nach Renovationen), im Verkehrssektor (Anstieg des Preises für wenig effiziente Fahrzeuge) und im Dienstleistungssektor (Abwälzung allfälliger Kosten für die CO<sub>2</sub>-Abgabe auf die Konsumenten). Bis heute fehlen Instrumente, um das mit Blick auf die Ziele des CO<sub>2</sub>-Gesetzes anerkennenswerte Verhalten einzelner Personen zu belohnen. Beispielsweise könnte über den Technologiefonds ein Bonusprogramm geschaffen werden, von dem Personen mit besonders geringer Klimawirkung profitieren können.

## Literaturangaben

Conseil Fédéral. (2012). *Stratégie Biodiversité Suisse*. Bern: Conseil Fédéral.

Dupuis, J. (2014). *L'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la conduite des politiques publiques : déficit de mise en oeuvre ou déficit de légitimité ?* Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique pour l'obtention du grade de Docteur en administration publique, Université de Lausanne, Lausanne.

Frischknecht, R., & Büsser Knöpfel, S. (2013). *Ecofacteurs suisses 2013 selon la méthode de la saturation écologique. Bases méthodologiques et application à la Suisse*. Connaissance de l'environnement (pp. 46). Berne : Office fédéral de l'environnement.

Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, 68(3), 798-809.

Greenhouse Gas Protocol. (2014). *Corporate Value Chain (Scope 3) Accounting and Reporting Standard*. Washington, USA ; Geneva, Switzerland: World Resources Institute, WBCSD.

Horster, M., Fogde, F., Clerwall, U., & Gazuit, A. (2014). *The Climate Impact of the Swiss Fund Industry*. Zürich, Paris : WWF, South Pole Groupe, Money-Footprint.

Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2e ed.). Zürich / Chur: Rüegger.

Le Programme Bâtiments. (2011). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2010, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.

Le Programme Bâtiments. (2012). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2011, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.

Le Programme Bâtiments. (2013). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2012, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.

Le Programme Bâtiments. (2014). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2013, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.

Le Programme Bâtiments. (2015). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2014, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.

OcCC. (2015). *Strategische Empfehlungen zur Klimapolitik*. Bern: OcCC.

OFS. (2005). *Recensement fédéral de la population 2000 — Bâtiments, logements et conditions d'habitation*. Neuchâtel : OFS.

Schweizer, R. (2014). *Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales - Cas autour des bisses valaisans*. Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, Université de Lausanne.



# La politique suisse de réduction des émissions de gaz à effet de serre : une analyse de la mise en œuvre

## ANNEXES

### 1 Cadre d'analyse théorique

#### **Auteurs :**

Dr Johann Dupuis (chef de projet, IDHEAP, Université de Lausanne)

Dr Rémi Schweizer (IEPHI, Université de Lausanne)

#### **Supervision :**

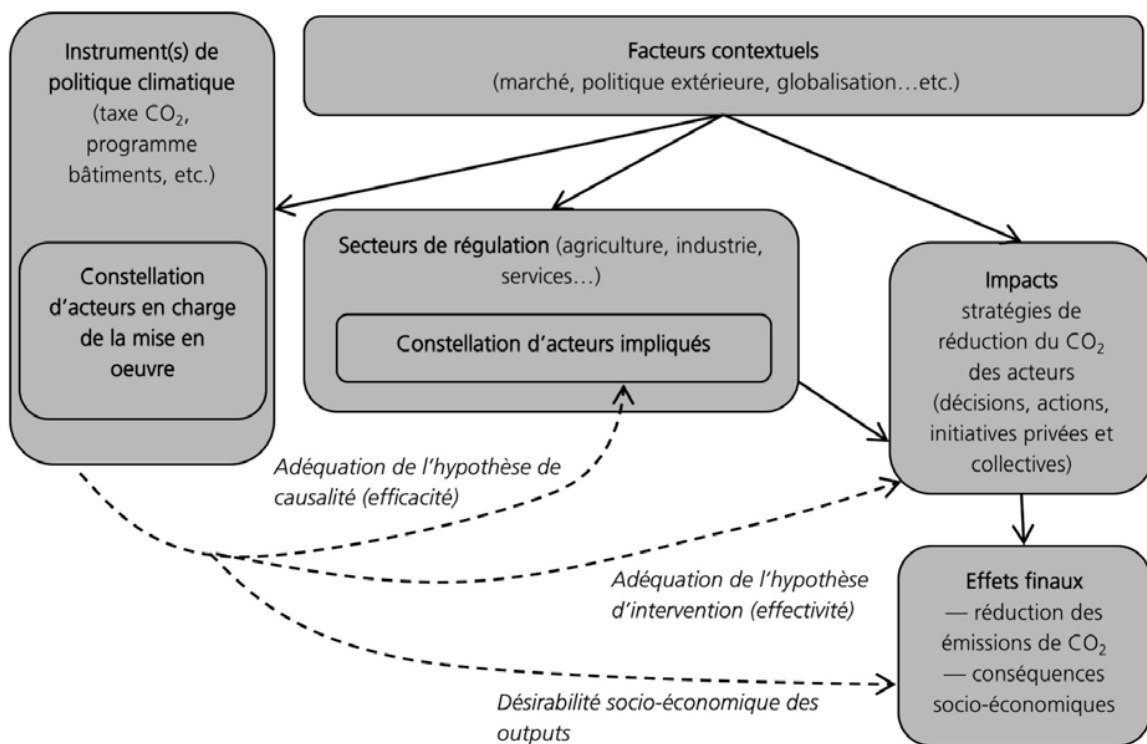
Prof. Dr Peter Knoepfel, IDHEAP, Université de Lausanne

Sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)

## 1.1 Les impacts de la politique climatique

On peut concevoir la conduite de la politique de lutte contre le changement climatique comme un processus qui va de la conception d'instruments de politique publique à leur mise en œuvre dans certains secteurs de régulation, au sein desquels des constellations spécifiques d'acteurs sont actives. Dans le contexte de cette étude, *l'impact* de la politique climatique désigne le degré auquel celle-ci parvient à inciter les acteurs privés à *mettre en œuvre des stratégies ambitieuses en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>* (cf. Figure 9).

Figure 9 : impacts des politiques climatiques et réactions des acteurs privés



Les impacts produits par la politique climatique lors de sa mise en œuvre et, à plus forte raison, ses effets finaux - en termes de réduction des émissions de GES émis en Suisse - sont difficiles à prévoir en raison du nombre et de la complexité des facteurs *exogènes* qui pèsent sur ces processus. Les mesures que prennent les acteurs – suite à l'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub> par exemple - dépendent de nombreux facteurs contextuels, comme la situation des marchés financiers, la politique de l'Union européenne, les mouvements sociaux en faveur de la protection de l'environnement, ou encore, l'évolution des accords internationaux sur le changement climatique. Les incitations comportementales que produit la politique climatique sont, de plus, largement susceptibles de varier selon les secteurs économiques considérés et la nature des acteurs en présence, notamment les ressources à leur disposition ainsi que leur position dans les rapports de force décisionnels au sein du secteur.

- Cependant, l'impact des instruments de la politique climatique dépend également, indéniablement, de caractéristiques *endogènes* aux instruments mis en œuvre, notamment de leur capacité à remplir trois conditions minimales :
- premièrement, *l'hypothèse de causalité sous-tendant l'instrument doit être efficace*. En d'autres termes, l'instrument doit réussir à agir sur les sources principales des émissions de GES en ciblant les acteurs et les régions où le potentiel de réduction supplémentaire est le plus fort ou ceux ayant la plus forte capacité d'action sur le problème de par leur situation ou les ressources à leur disposition ;
- deuxièmement, *l'hypothèse d'intervention sous-tendant l'instrument doit être effective*. En d'autres termes, la manière choisie pour influencer le comportement des acteurs doit délivrer les impacts prévus, c'est-à-dire les inciter à réaliser des stratégies ambitieuses de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ;
- enfin, troisièmement, l'instrument n'est *désirable* ou *pertinent* que si les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> des acteurs ciblés conduisent à des effets finaux souhaitables du point de vue de la protection du climat, mais aussi du point de vue socio-économique. Un critère qui semble central pour évaluer la désirabilité des instruments de la politique climatique porte sur le risque qu'il génère en termes de *distorsions socio-économiques* pouvant prendre, par exemple, la forme d'*effets d'aubaine* ou d'*inégalités de traitement* entre différentes catégories d'acteurs.

Des instruments de politique climatique réellement efficaces, effectifs et désirables parviennent non seulement à produire l'effet final désiré, soit une réduction ostensible des émissions de GES, mais font également preuve d'efficacité, en parvenant à stimuler les acteurs privés du secteur à rechercher en permanence des solutions innovantes, en les poussant à dépasser les requis minimaux du cadre légal (comportement d'« overcompliance »), dans le but de générer un « feedback » positif sur le contenu même de la politique climatique.

## 1.2 La sociologie des instruments de politiques publiques

L'instrument constitue le mode d'intervention par lequel la politique publique devient effective, en produisant un impact sur le comportement des acteurs ciblés. Du point de vue du législateur, on peut distinguer deux grands types de régulation selon les instruments employés. Les régulations *top-down*, très fréquentes jusqu'à la fin des années 80, consistaient en un ensemble d'instruments contraignants fondés sur des normes obligatoires telles que les valeurs limites d'émissions ou les standards de qualité.<sup>43</sup> Le législateur attendait alors des acteurs privés qu'ils *concrétisent* ces exigences en adoptant un comportement conforme aux normes légales (« compliance »). En réalité, les acteurs privés confrontés à de tels instruments, peu flexibles

---

<sup>43</sup> Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press; Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.

par nature, tentaient fréquemment de *contourner* ou de *détourner* des exigences légales considérées comme trop rigides<sup>44</sup>.

Dans le cadre des politiques climatiques particulièrement, une nouvelle génération de régulations s'est développée dans les années 90, basées essentiellement sur des instruments incitatifs plutôt que sur des prescriptions légales.<sup>45</sup> La rationalité de ce type de régulation est de limiter le rôle du législateur à la fixation d'un cadre légal et d'objectifs généraux, voire à l'envoi de signaux sur les prix par la mise en place de taxes, subventions ou certificats échangeables, tout en laissant les privés décider volontairement des mesures concrètes à mettre en place. Par un tel cadre, le législateur cherche à ce que les acteurs privés *innovent* par eux-mêmes au lieu de les forcer à concrétiser des normes définies précisément, avec toutefois le risque que les acteurs adoptent un comportement de *passivité* que l'absence de contrainte permet.

A l'heure actuelle, les politiques publiques sont souvent composées d'un mix complexe d'instruments que l'on peut distinguer en fonction *i)* du rôle exercé par les pouvoirs publics dans le processus d'adoption et d'exécution et *ii)* du degré de contrainte qui s'applique<sup>46</sup>. Trois classes d'instruments peuvent ainsi être identifiés :

- d'une part, **les instruments privés et volontaires**,<sup>47</sup> c'est-à-dire toutes les mesures décidées et exécutées de manière autonome par les entreprises. On peut citer en exemple les objectifs de réduction de la consommation d'énergie volontairement fixés ou l'utilisation de labels privés censés favoriser la consommation écologiquement responsable. Il est essentiel de comprendre que la mise en œuvre d'un instrument privé et volontaire n'est pas forcément déconnectée de l'action publique. Les mesures privées et volontaires se comprennent ainsi souvent comme des réponses indirectes aux instruments publics contraignants, ou selon l'expression consacrée, comme des actes menés à l'ombre de l'influence étatique<sup>48</sup> ;
- d'autre part, **les instruments hybrides**<sup>49</sup>, c'est-à-dire des mesures décidées et appliquées conjointement par des privés et des acteurs publics ou parapublics. Les

---

<sup>44</sup> Cole, D., & Grossman, Z. (1999). When is command and control efficient - Institutions, technology, and the comparative efficiency of alternative regulatory regime for environmental protection. *Wisconsin Law Review*, 887, 887-938.

<sup>45</sup> Jordan, A., Wurzel, R. K. W., & Zito, A. R. (2003). 'New' Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change. *Environmental Politics*, 12(1), 1-24. ; Knoepfel, P., Nahrath, S., Varone, F., Savary, J., & en collaboration avec Johann Dupuis. (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement*. Zürich: Rüegger.

<sup>46</sup> Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy sciences*, 42(1), 73-89.

<sup>47</sup> Thalmann, P., & Baranzini, A. (2004). An overview of the economics of voluntary approaches in climate policies. In A. Baranzini & P. Thalmann (Eds.), *Voluntary approaches in climate policy* (pp. 1-30). Cheltenham: Edward Elgard Publishing.

<sup>48</sup> Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.

<sup>49</sup> Kickert, W. J. (2001). Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies. *International Public Management Journal*, 4(2), 135-150.

instruments hybrides prennent souvent la forme de conventions d'objectifs contractualisés, plus ou moins contraignants et dont la mise en œuvre est plus ou moins contrôlée par le régulateur. Les conventions d'objectifs négociées et préparées par les entreprises et l'agence AEnEc, puis soumises à l'OFEV comme autorité de contrôle, en sont un parfait exemple.

- enfin, **les instruments publics contraignants**, c'est-à-dire les mesures directement décidées et mises en œuvre par les autorités publiques. L'instrument détient alors une force obligatoire et tout non-respect est en général sujet à sanction. On trouve des formes assez différentes d'instruments publics contraignants, tels que la taxe (ou redevance), instrument économique incitatif mais obligatoire, ou les normes légales et standards techniques imposés, qui sont avant tout des instruments procéduriers. La taxe fédérale sur le CO<sub>2</sub> et les normes énergétiques d'assainissement et de construction découlant des lois cantonales sur l'énergie rentrent, par exemple, dans cette catégorie.

### 1.3 Motivations et stratégies des acteurs en réponse à la politique climatique

Les acteurs privés ne sont pas des sujets aisément modelables au gré des incitations fournies par les politiques publiques. Les réactions des acteurs peuvent être comprises comme des *stratégies*, c'est-à-dire : *un ensemble de décisions, d'actions et d'initiatives privées ou collectives, plus ou moins rationnelles et plus ou moins calculées, par lesquelles les acteurs s'adaptent aux modifications du cadre légal ainsi qu'aux éventuels changements dans les conditions environnementales, sociales et économiques.*

Selon les stratégies que les acteurs privés adoptent, les effets réels de la politique climatique sur le terrain peuvent s'avérer tout autres que les attentes initiales du législateur, par exemple lorsque la majorité des acteurs privés d'un secteur se coordonnent pour contourner les effets d'une taxe sur le CO<sub>2</sub>, perçue comme contraire à leurs intérêts ; ou, inversement, lorsque des acteurs privés forment une coalition cherchant à instaurer au sein d'un secteur des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> plus ambitieuses.

Des travaux de recherche préalables<sup>50</sup> mettent en exergue le fait que, d'une manière générale, les acteurs privés peuvent adopter cinq grands types de stratégies en réponse à l'introduction de nouveaux instruments de politiques publiques :

---

<sup>50</sup> Schweizer, R. (2014). *Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales - Cas autour des bisses valaisans*. Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, Université de Lausanne. Retrieved from [https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_7F9DDBF8E97B.P001/REF](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_7F9DDBF8E97B.P001/REF)

Box 7 : Typologie des stratégies des acteurs en réponse à la politique climatique

1. **La passivité** représente un type de positionnement stratégique qui consiste à poursuivre sans modification aucune les comportements adoptés préalablement à l'introduction de la politique climatique. Cette absence de décision ou d'action peut être plus ou moins consciente et assumée. De plus, elle peut mener l'acteur à une situation d'illicéité lorsque, par exemple, les objectifs de réduction du CO<sub>2</sub> imposés par la loi ne sont pas suivis. Dans la plupart des cas toutefois, la passivité des acteurs résulte du fait que la loi n'exerce sur eux aucune obligation spécifique ou une incitation trop faible pour générer une action.
2. **La concrétisation** (ou « *compliance* ») est l'opposé de la passivité. Il s'agit d'un positionnement stratégique par lequel l'acteur ajuste son comportement à la politique climatique en se conformant à la lettre de la loi, par exemple lorsqu'un acteur privé adopte des objectifs de réduction du CO<sub>2</sub> strictement calqués sur ceux définis dans la loi. Il s'agit du comportement typique recherché dans une perspective traditionnelle d'intervention top-down, avec le défaut fréquemment évoqué de l'absence d'incitations pour les acteurs privés à dépasser les objectifs légaux minimaux.
3. **Le détournement** consiste en une stratégie à travers laquelle des acteurs adoptent un comportement conforme à la lettre de la loi, mais avec une finalité qui s'écarte significativement de son esprit. Il s'agit d'une instrumentalisation de la législation, souvent rendue possible par des lois (parfois volontairement) imprécises. On peut parler de formes de détournement des objectifs de la politique climatique lorsque, par exemple, certains acteurs privés se servent des bénéfices provenant des programmes publics destinés à améliorer l'efficacité énergétique pour financer des mesures qui auraient été prises de toute manière, et dont le but est primordiallement d'améliorer leur bilan financier (effet d'aubaine).
4. **Le contournement** est une forme de résistance plus ou moins frontale et ouverte à la mise en oeuvre de la politique climatique, perçue comme contraire aux intérêts de l'acteur. Une stratégie de contournement peut mener à des actions illégales, mais en réalité un éventail plus riche et plus subtil de comportements de résistance existe, notamment par la mobilisation de règles de droit concurrentes plus favorables aux intérêts de l'acteur. Tel et le cas, par exemple, lorsque certains acteurs négativement affectés par la politique climatique invoquent des dispositions constitutionnelles ou font effectuer des expertises juridiques pour exiger le retrait de certains instruments.
5. **L'innovation** (ou « *overcompliance* ») est le positionnement stratégique par lequel des acteurs cherchent à dépasser, en précision ou en ambition, les exigences de la politique climatique en matière de réduction du CO<sub>2</sub>. De telles stratégies impliquent nécessairement une part d'engagement privé et volontaire de la part des acteurs. Les stratégies d'innovation des privés ne mènent pas toujours à des réductions du CO<sub>2</sub> additionnelles aux exigences de la loi sur le CO<sub>2</sub>, mais peuvent contribuer à développer toutes sortes de solutions originales pour les atteindre avec un coût économique réduit, voire en dégageant des bénéfices.

Quant aux raisons qui expliquent pourquoi les acteurs développent certaines stratégies en réponse à la politique climatique plutôt que d'autres, elles sont encore peu connues. En effet la recherche, et plus particulièrement l'économie néoclassique, a pendant longtemps adopté un point de vue simpliste quant aux motivations des entreprises à mener des stratégies proactives en matière de protection de l'environnement et du climat. Les incitations à agir étaient considérées comme faibles dans la mesure où les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> imposeraient

nécessairement des coûts supplémentaires, rendant les entreprises «environmental-friendly» moins compétitives.<sup>51</sup>

Le dynamisme dont font preuve nombre d'entreprises et d'acteurs privés en matière d'engagement pour la protection du climat a donné tort à cette vision. Il est devenu évident que la proactivité et l'innovation en matière de réduction du CO<sub>2</sub> génèrent certains bénéfices. Les économies d'énergie et l'instauration de processus de production et de distribution plus efficaces profitent ainsi directement aux firmes, puisque de telles mesures sont étroitement associées à des baisses de coûts de production<sup>52</sup>. De plus, dans les secteurs d'activité fortement dépendants de leur image publique, la mise en place de stratégies ambitieuses de réduction du CO<sub>2</sub> permet de répondre à certaines attentes des consommateurs. Ces dernières années des opérations de marketing axées sur la réduction du CO<sub>2</sub> se sont ainsi développées dans l'espoir de générer une nouvelle demande pour des produits plus respectueux du climat. Tesco, le géant britannique du commerce de détail, a par exemple exposé en 2007 sa volonté d'apposer un label climatique sur plus de 70'000 produits<sup>53</sup> avant d'abandonner son projet en 2012 en raison de la difficulté et de la charge de travail considérable engendrée.<sup>54</sup>

La littérature s'accorde sur un point : les acteurs privés sont généralement plus enclins à soutenir la mise en oeuvre d'instruments volontaire que d'instruments publics contraignants.<sup>55</sup> Le contexte de la politique climatique suisse ne fait pas exception à cette règle.<sup>56</sup> La liberté, la flexibilité et l'autocontrôle qu'offrent les instruments volontaires sont en effet perçus par les acteurs privés comme plus attrayants que les contraintes imposées par des normes légales. Les entreprises choisissent, toutefois, souvent d'initier ou de participer à des instruments volontaires afin éviter d'être soumis à des régulations publiques contraignantes<sup>57</sup>, ou en anticipation de leur mise en place.

---

<sup>51</sup> Palmer, K., Oates, W. E., & Portney, P. R. (1995). Tightening environmental standards: the benefit-cost or the no-cost paradigm? *Journal of Economic Perspectives*, 9, 119-132. ; Darnall, N. (2009). Regulatory stringency, green production offsets, and organizations' financial performance. *Public administration review*, 69(3), 418-434.

<sup>52</sup> Porter, M. E., & Van der Linde, C. (1995). Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. *The journal of economic perspectives*, 9(4), 97-118.

<sup>53</sup> Vanclay, J., Shortiss, J., Aulsebrook, S., Gillespie, A., Howell, B., Johanni, R., . . . Yates, J. (2011). Customer Response to Carbon Labelling of Groceries. *Journal of Consumer Policy*, 34(1), 153-160. ; Vandenberg, M. P., Dietz, T., & Stern, P. C. (2011). Time to try carbon labelling. *Nature Climate Change*, 1(1), 4-6. .

<sup>54</sup> Vaughan, A. (30.01.2012). Tesco drops carbon-label pledge, *The Guardian*.

<sup>55</sup> Voir : Borck, J. C., & Coglianese, C. (2009). Voluntary environmental programs: assessing their effectiveness. *Annual Review of Environment and Resources*, 34, 305-324.

<sup>56</sup> Ingold, K. (Ed.). (2008). *Analyse des mécanismes de décision : le cas de la politique climatique suisse*. Zürich: Ruegger Verl; Thalmann, P., Baranzini, A., & Gonseth, C. (2004). Swiss climate policy: Combining VAs with other instruments under the menace of a tax. In P. Thalmann & A. Baranzini (Eds.), *Voluntary Approaches in Climate Policy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: E. Elgar.

<sup>57</sup> Koehler, D. A. (2007). The Effectiveness of Voluntary Environmental Programs. *Policy Studies Journal*, 35(4), 689-722.

Or, une étude récente menée sur plus de 4'000 grandes entreprises issues de pays de l'OCDE démontre que, en réalité, les régulations publiques contraignantes bénéficient aux entreprises proactives en matière de protection de l'environnement. Elles conduisent en effet à une baisse de leurs coûts de production alors que, en parallèle, les entreprises passives ou non-conformes à la loi subiraient des pertes nettes<sup>58</sup>. Les régulations contraignantes créeraient en fait un régime disparate, permettant aux entreprises proactives d'améliorer leur position sur le marché et, partant, leurs résultats financiers. Les acteurs les plus innovants en matière de protection du climat sont, en résumé, susceptibles de bénéficier d'une politique climatique contraignante et ambitieuse en se démarquant de la concurrence.

## 1.4 Les constellations d'acteurs des politiques climatiques et leur dynamique

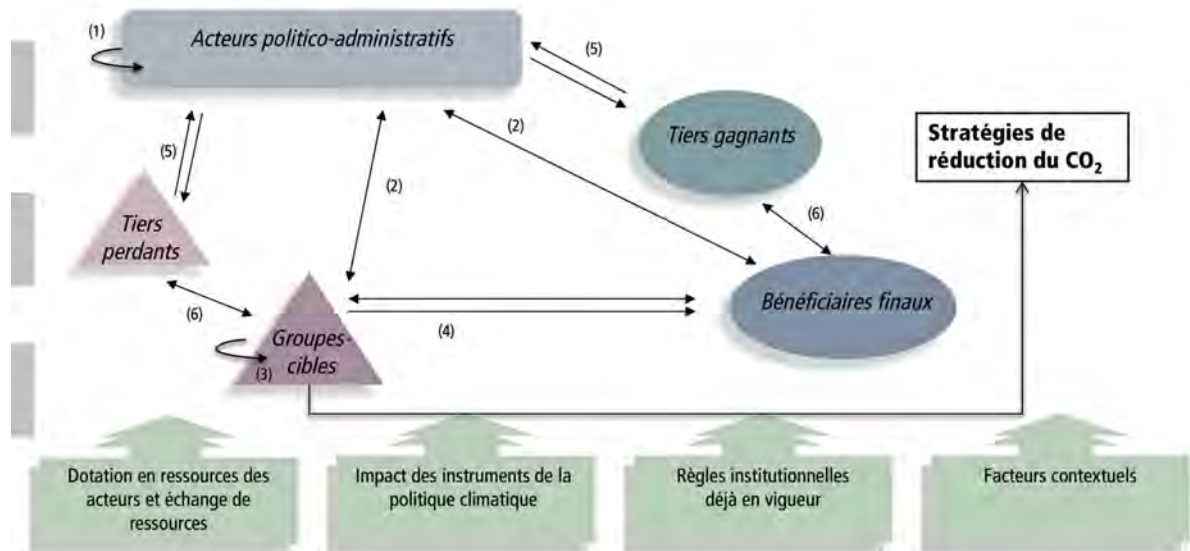
Les stratégies des acteurs en réponse à un instrument de politique publique sont également difficiles à anticiper, car ceux-ci n'évoluent que rarement de manière isolée. Au contraire, ils agissent en *interaction* dans le cadre de constellations regroupant des acteurs de nature variée (cf. Figure 10). On peut ainsi distinguer cinq catégories d'acteurs selon la relation qu'ils entretiennent avec la politique climatique :

- **les acteurs politico-administratifs**, soit l'ensemble des acteurs publics, ou des acteurs privés à qui des compétences publiques ont été déléguées, en charge de mettre en œuvre les instruments de la politique climatique;
- **les groupes bénéficiaires**, affectés par le problème du changement climatique et dont la situation est censée s'améliorer grâce aux effets exercés par les instruments introduits. Dans le cas des politiques climatiques, il y a deux types de bénéficiaires qu'il faut distinguer : d'une part les *acteurs vulnérables au changement climatique*, soit l'ensemble des personnes ou organisations exposées et sensibles aux impacts du réchauffement de par leur localisation géographique, le type d'activités économiques qu'elles pratiquent, ou la faiblesse de leur positionnement social ou de leur dotation en ressources d'action ; et d'autre part les *associations de protection de l'environnement*. Dans la mesure où la nature, les écosystèmes ou l'environnement au sens large n'ont pas de représentants directs dans les arènes de décision, ces associations se sont en effet arrogé, au fil des années, le droit de représenter les intérêts de l'environnement, et de lutter contre les atteintes de toute forme;

---

<sup>58</sup> Darnall, N. (2009). Regulatory stringency, green production offsets, and organizations' financial performance. *Public administration review*, 69(3), 418-434.

Figure 10 : les dynamiques actérielles de la mise en œuvre de la politique climatique



Type de relations entre acteurs

- (1) Degré de coordination entre acteurs publics
- (2) Relations entre autorités publiques et groupes cibles et bénéficiaires
- (3) Rapport de force au sein des groupes cibles
- (4) Degré de conflictualité entre groupes cibles et bénéficiaires finaux
- (5) Lobbying des tiers sur les autorités publiques et capture des tiers par les autorités publiques
- (6) Soutien des tiers aux groupes cibles et bénéficiaires

Source : modifié de Knoepfel et al., 2006, p. 235

- **les groupes cibles**, qui contribuent à provoquer le problème du changement climatique par l'émission de GES ou qui peuvent contribuer à réduire ses impacts négatifs par une *adaptation* aux nouvelles conditions environnementales. Le comportement stratégique des groupes cibles est ainsi appelé, sous l'impact des instruments de la politique climatique, à évoluer dans une direction qui favoriserait la résolution du problème;
- **les groupes tiers, perdants ou gagnants**, sont les acteurs qui, sans être directement ciblés par les instruments de la politique climatique, voient leur situation négativement ou, respectivement, positivement affectée par ceux-ci. Les tiers jouent souvent un rôle fondamental dans la mise en œuvre des politiques climatiques car leur action n'est la plupart du temps pas ou peu anticipée par le législateur. On trouve, parmi les tiers gagnants des politiques climatiques, un sous-groupe particulier que l'on peut définir au travers du concept de *climate-business*. Celui-ci désigne «l'ensemble des organisations dont l'objectif est de mesurer les impacts climatiques ou de contribuer à les réduire, notamment par le conseil et l'expertise et la mise à disposition de

technologie de réduction, ou encore de permettre la communication et le marketing des efforts de protection du climat, notamment par le biais de certifications». <sup>59</sup>

Ces différentes catégories d'acteurs, en constante interaction, tentent mutuellement de s'influencer pour que les actions et décisions prises collectivement soient conformes à leurs intérêts et motivations propres. Une start-up fournissant des technologies avancées de réduction des émissions de GES détient, par exemple, un intérêt économique certain à ce que les entreprises poursuivent des stratégies ambitieuses et innovantes de réduction du CO<sub>2</sub>, favorisant ainsi l'atteinte des objectifs finaux de la politique climatique.

Le pouvoir d'influence des acteurs et leur capacité à promouvoir une stratégie de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> résultent d'une dynamique complexe. D'une part, cette capacité dépend hautement de la dotation des acteurs en *ressources d'action* (l'argent, l'organisation, le personnel, le savoir...etc.)<sup>60</sup>. D'autre part, *des règles institutionnelles* autres que celles instaurées par la politique climatique, plus ou moins coordonnées avec cette dernière, jouent également un rôle central. Les acteurs pourraient par exemple investir leurs ressources financières dans la mobilisation de dispositions constitutionnelles - ou issues d'autres politiques publiques – dont les objectifs potentiellement contradictoires à la politique climatique pourraient conduire à bloquer sa mise en œuvre. D'un point de vue institutionnel également, les différents acteurs politico-administratifs intervenant dans la gestion de la mise en œuvre ne sont pas nécessairement coordonnés entre eux et peuvent poursuivre leur propre agenda.

Enfin, les types de stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> qui s'imposent parmi les acteurs privés sont en partie déterminés par la force des coalitions qui se forment pour défendre l'opportunité de l'une ou l'autre stratégie. Les acteurs de la politique climatique sont ainsi souvent en compétition pour promouvoir la stratégie de réduction du CO<sub>2</sub> la plus conforme à leurs intérêts. Les chances de succès dépendent de la qualité des relations entretenues avec les autres catégories d'acteurs (soit du réseau social de l'acteur), et de la capacité à réunir une coalition autour des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> à adopter collectivement. La Figure 10 exemplifie les types de relations qui servent ce dessein. Par exemple, un acteur directement ciblé par la politique climatique (groupe cible) et qui tenterait de légitimer socialement une stratégie de passivité vis-à-vis de l'objectif de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> serait facilité dans son entreprise, s'il parvient à nouer des liens de coopération forts avec l'administration, s'il jouit d'un rapport de force favorable au sein du groupe cible visé et s'il parvient à obtenir l'appui des groupes lésés par la politique climatique. Dès lors, la Figure 10 - et les différentes variables qui y sont présentées (relations entre acteurs, flux de ressources, coordination avec les règles de droit déjà existantes et les facteurs contextuels) - peut être utilisée *comme un outil de diagnostic* pour expliquer les impacts des instruments de politiques climatiques et leurs limites.

---

<sup>59</sup> Adapté de : Knoepfel, P. (2007). *Environmental policy analyses: learning from the past for the future: 25 years of research*. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.

<sup>60</sup> Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2e ed.). Zürich / Chur: Rüegger.

## 1.5 Impacts des politiques climatiques

Pour comprendre et décrire l'impact climatique et l'ambition des mesures prises, nous nous sommes basés sur le *Greenhouse Gas Protocol*<sup>61</sup> qui propose une analyse par niveau (ou « Scope »). Le niveau 1 (cf. Figure 11) regroupe les émissions directement issues des activités principales de l'entreprise (véhicules, fabriques et bâtiments) ; le niveau 2 inclut les émissions dues à la consommation d'électricité ; alors que le niveau 3 prend en compte l'ensemble des émissions de GES contenues en amont et en aval de l'activité centrale de l'entreprise, par ex. en ce qui concerne un acteur comme Migros, les émissions contenues dans les assortiments proposés à la vente, ou provoquées par des investissements dans l'industrie fossile.

Figure 11 : Niveaux d'action contre les émissions de GES



Source : adapté de Greenhouse Gas Protocol, 2014 ; ORSE & ABC, 2014

<sup>61</sup> <http://www.ghgprotocol.org>. Le GHG Protocol été développé et formalisé par le World Resources Institute et le World Business Council on Sustainable Development (WRI/WBCSD). Il s'agit d'une méthodologie de bilan carbone utilisée principalement sur une base volontaire à travers le monde, au premier chef, par les nombreuses entreprises faisant partie du WBCSD. L'agence de l'environnement américaine (EPA) a rendu obligatoire la réalisation d'un bilan GES en imposant le greenhouse gas Protocol de niveau 3 à toutes les agences fédérales et le gouvernement américain. <http://www.epa.gov/greeningepa/ghg/requirements.htm>.

## 1.6 Références

- Borck, J. C., & Coglianese, C. (2009). Voluntary environmental programs: assessing their effectiveness. *Annual Review of Environment and Resources*, 34, 305-324.
- Cole, D., & Grossman, Z. (1999). When is command and control efficient - Institutions, technology, and the comparative efficiency of alternative regulatory regime for environmental protection. *Wisconsin Law Review*, 887, 887-938.
- Darnall, N. (2009). Regulatory stringency, green production offsets, and organizations' financial performance. *Public administration review*, 69(3), 418-434.
- Greenhouse Gas Protocol. (2014). Corporate Value Chain (Scope 3) Accounting and Reporting Standard. Washington, USA ; Geneva, Switzerland: World Resources Institute, WBCSD.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy sciences*, 42(1), 73-89.
- Ingold, K. (Ed.). (2008). *Analyse des mécanismes de décision : le cas de la politique climatique suisse*. Zürich : Ruegger Verl.
- Jordan, A., Wurzel, R. K. W., & Zito, A. R. (2003). 'New' Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change. *Environmental Politics*, 12(1), 1-24.
- Kickert, W. J. (2001). Public management of hybrid organizations: governance of quasi-autonomous executive agencies. *International Public Management Journal*, 4(2), 135-150.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2e ed.). Zürich/Chur: Rüeegger.
- Knoepfel, P. (2007). *Environmental policy analyses: learning from the past for the future: 25 years of research*. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.
- Knoepfel, P., Nahrath, S., Varone, F., Savary, J., & en collaboration avec Johann Dupuis. (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement*. Zürich : Rüeegger.
- Koehler, D. A. (2007). The Effectiveness of Voluntary Environmental Programs. *Policy Studies Journal*, 35(4), 689-722.
- OcCC. (2015). *Strategische Empfehlungen zur Klimapolitik*. Bern: OcCC.
- ORSE, & ABC. (2014). *Guide méthodologique - Estimation des émissions de gaz à effet de serre adaptées au secteur financier*.
- Palmer, K., Oates, W. E., & Portney, P. R. (1995). Tightening environmental standards: the benefit-cost or the no-cost paradigm? *Journal of Economic Perspectives*, 9, 119-132.
- Porter, M. E., & Van der Linde, C. (1995). Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. *The journal of economic perspectives*, 9(4), 97-118.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham : Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered institutionalism in Policy Research*. Oxford : Westview Press.
- Schweizer, R. (2014). *Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales - Cas autour des bisses valaisans*. Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, Université de Lausanne.

Thalmann, P., & Baranzini, A. (2004). An overview of the economics of voluntary approaches in climate policies. In A. Baranzini & P. Thalmann (Eds.), *Voluntary approaches in climate policy* (pp. 1-30). Cheltenham: Edward Elgard Publishing.

Thalmann, P., Baranzini, A., & Gonseth, C. (2004). Swiss climate policy: Combining VAs with other instruments under the menace of a tax. In P. Thalmann & A. Baranzini (Eds.), *Voluntary Approaches in Climate Policy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA : E. Elgar.

Vanclay, J., Shortiss, J., Aulsebrook, S., Gillespie, A., Howell, B., Johanni, R., . . . Yates, J. (2011). Customer Response to Carbon Labelling of Groceries. *Journal of Consumer Policy*, 34(1), 153-160.

Vandenbergh, M. P., Dietz, T., & Stern, P. C. (2011). Time to try carbon labelling. *Nature Climate Change*, 1(1), 4-6.

Vaughan, A. (30.01.2012). Tesco drops carbon-label pledge, *The Guardian*.





UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

# La politique suisse de réduction des émissions de gaz à effet de serre : une analyse de la mise en œuvre

## 2 Rapport détaillé n° 1 : les stratégies d'adaptation des importateurs d'automobiles aux nouvelles prescriptions concernant les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme

**Auteur :**

Mario Marchesini, Université de Genève

Dr Johann Dupuis, IDHEAP, Université de Lausanne

**Supervision :**

Dr Prof. Peter Knoepfel, IDHEAP, Université de Lausanne

Sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Institut de hautes études en administration publique

Politiques publiques et durabilité



Tél.+41 (0)21 692 68 41 | johann.dupuis@unil.ch | www.unil.ch/idheap/ppd

<b>2.1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>109</b>
2.1.1	<i>Questions de recherche .....</i>	110
2.1.2	<i>Méthode .....</i>	110
<b>2.2</b>	<b>Analyse du contexte économique, juridico-politique et environnemental du marché de l'automobile en Suisse .....</b>	<b>111</b>
2.2.1	<i>Structure du marché et impacts en termes de CO<sub>2</sub>.....</i>	111
2.2.2	<i>Genèse des prescriptions sur les voitures de tourisme .....</i>	115
2.2.3	<i>Nouvelle teneur de la loi sur le CO<sub>2</sub> concernant le secteur automobile.....</i>	116
2.2.4	<i>Hauteur des sanctions et mesures transitoires.....</i>	119
2.2.5	<i>Exceptions pour les petits constructeurs et constructeurs de niche .....</i>	120
2.2.6	<i>Procédure administrative .....</i>	120
2.2.7	<i>Contexte politique : l'influence européenne.....</i>	120
<b>2.3</b>	<b>Analyse des stratégies d'adaptation des importateurs aux nouvelles prescriptions sur les voitures de tourisme.....</b>	<b>121</b>
2.3.1	<i>Les principaux acteurs de la politique.....</i>	121
2.3.2	<i>Les impacts généraux des prescriptions CO<sub>2</sub> sur le secteur de l'importation d'automobiles .....</i>	124
2.3.3	<i>Stratégies d'adaptation des importateurs parallèles aux prescriptions sur les voitures de tourisme.....</i>	126
2.3.4	<i>Stratégies d'adaptation des gros importateurs officiels aux prescriptions sur les voitures de tourisme.....</i>	131
<b>2.4</b>	<b>Discussion.....</b>	<b>134</b>
2.4.1	<i>L'efficacité de l'instrument.....</i>	135
2.4.2	<i>L'effectivité de l'instrument .....</i>	136
2.4.3	<i>Désirabilité de l'instrument .....</i>	139
2.4.4	<i>Conséquences inattendues de l'instrument: les tiers-gagnants et perdants de la politique.....</i>	139
<b>2.5</b>	<b>Conclusion/recommandations.....</b>	<b>141</b>
<b>2.6</b>	<b>Références.....</b>	<b>144</b>

## 2.1 Introduction

Dans la révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub> du 23 décembre 2011 (RO 2012 6989), le législateur met de manière beaucoup plus directe le secteur des transports à contribution. En effet, si l'innovation technologique a rendu les moteurs toujours moins polluants, l'augmentation de la taille du parc automobile en annule en partie les effets. Alors que le secteur des transports représentait 28 % des émissions de gaz à effet de serre de la Suisse en 1990, cette part a augmenté pour atteindre 32 % en 2012. Il s'agit en Suisse du seul secteur régulé par le protocole de Kyoto (hormis la production de déchet) à avoir connu une augmentation des émissions de GES par rapport à 1990.<sup>62</sup>

Afin de réaliser les objectifs fixés par la nouvelle loi sur le CO<sub>2</sub>, à savoir contribuer à contenir le réchauffement global à 2°C (art.1), le législateur a édicté des buts de réduction spécifiques au secteur des transports. L'ordonnance sur le CO<sub>2</sub> (art. 3) fixe pour le secteur des transports objectif de retourner en 2015 au niveau des émissions de 1990. Le principal instrument pour réaliser cet objectif étant l'introduction de nouvelles prescriptions sur les voitures de tourisme, fixant une valeur d'émission moyenne de 130g de CO<sub>2</sub>/km par voitures nouvellement immatriculées. Puisque fort peu de véhicules sont produits en Suisse, ces dispositions contraignent principalement les importateurs d'automobiles qui doivent désormais s'adapter sous peine de payer une sanction en cas de dépassement des normes d'émission. Ce nouvel instrument de la politique climatique est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> mai 2012.

La législation distingue deux groupes cibles au sein du secteur des importateurs d'automobiles : les gros importateurs et les petits importateurs, c'est-à-dire ceux qui importent moins de 50 voitures par an. Les prescriptions sur les voitures de tourisme s'appliquent sur l'ensemble de la flotte de véhicules d'un gros importateur, alors qu'elles doivent être respectées sur chaque voiture d'un petit importateur. Les gros importateurs peuvent donc compenser l'importation de véhicules qui ne respectent pas les normes CO<sub>2</sub> par l'importation de véhicules plus performants que les exigences légales. Les petits importateurs ne disposent pas de cette possibilité. Par contre, les petits importateurs peuvent — tout comme les gros importateurs par ailleurs — former des groupements d'émissions, ce qui leur permet alors d'être traités de la même manière que les gros importateurs.

Cette étude questionne l'efficacité, l'effectivité et la désirabilité de l'instrument des normes CO<sub>2</sub> sur les voitures de tourisme par rapport à l'objectif politique de contenir les émissions du secteur des transports. Elle livre ainsi une analyse des stratégies d'adaptation aux nouvelles normes légales que déploient les importateurs d'automobiles. Le but étant d'examiner si les importateurs d'automobiles : *concrétisent* les buts de la loi, en réorientant l'assortiment de véhicules disponibles à la vente vers des modèles conformes aux normes en matière de CO<sub>2</sub> voire, *innovent* en proposant des véhicules dépassant ces normes ; ou si, au contraire, la loi n'entraîne aucun impact sur les importateurs, ceux-ci pouvant se contenter d'adopter un

---

<sup>62</sup> Indicateurs de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre en Suisse 1990-2012. Office fédéral de l'environnement, Division Climat, <http://www.bafu.admin.ch/klima/09570/index.html?lang=fr>.

comportement de *passivité*, voire pire s'ils mettent en œuvre des stratégies afin de *détourner* ou de *contourner* les normes d'émissions.

### 2.1.1 Questions de recherche

- Par quelles stratégies les acteurs de l'importation d'automobiles se sont-ils adaptés aux prescriptions sur les voitures de tourisme ?
- Qu'est-ce qui explique le respect ou le non-respect des normes ? Quel rôle joue l'argument de la protection du climat ?
- Quels sont les impacts distributifs des normes CO<sub>2</sub> sur les différents acteurs du secteur des transports ?

### 2.1.2 Méthode

Trois études de cas ont été réalisées afin d'analyser les stratégies différenciées d'acteurs représentatifs du secteur des importateurs d'automobiles. Premièrement, l'entreprise AMAG (Automobil und Motoren AG), le plus important acteur du secteur des importations est choisi comme cas représentatif des importateurs généraux d'automobiles. Deuxièmement, l'entreprise Autociel, créatrice de l'instrument de la CO<sub>2</sub>- Börse — système qui vise à prendre en charge le coût des sanctions consécutives au non-respect des prescriptions — est étudié comme cas illustrant les stratégies d'un gros importateur parallèle. Enfin, Classica Motor S.A est choisie comme un cas représentatif de la situation d'un petit importateur parallèle.

Ces études de cas se basent principalement sur 7 entretiens semi-structurés avec des personnes actives dans chacune de ces entreprises<sup>63</sup>. Ils sont complétés par des entretiens auprès des offices fédéraux chargés de la mise en œuvre (OFEN et OFROU) ainsi qu'auprès d'Auto-Schweiz – principale association des importateurs généraux – et de la VFAS (Verband Freier Autohandel Schweiz), l'association principale des vendeurs automobiles indépendants. Les informations collectées par les biais des entretiens sont croisées avec les données statistiques provenant essentiellement de l'OFROU et de l'OFEN. Des données concernant l'efficacité environnementale du parc automobile sont également fournies par l'OFEV. L'association des importateurs officiels Auto-Schweiz ainsi que le TCS ont également fourni des données pertinentes de qualité.

L'analyse des données provenant des entretiens et des données statistiques permet d'évaluer les impacts intermédiaires de l'introduction des normes d'émissions de CO<sub>2</sub> sur les voitures de tourisme en 2012 et 2014 et d'observer quels ont été les réactions des différents acteurs de l'importation à ce changement législatif.

---

<sup>63</sup> La liste détaillée des entretiens effectués est fournie dans la section références.

L'étude se structure de la manière suivante. Le contexte du secteur de l'importation d'automobiles et le panorama des acteurs en présence est analysé dans une première partie. Puis, l'impact des normes d'émissions de CO<sub>2</sub> sur le secteur de l'importation d'automobiles est présenté ainsi que les stratégies d'adaptation des différents types d'importateurs. Une troisième partie discute les principaux résultats obtenus. Enfin, la dernière section conclut sur quelques pistes d'améliorations de l'efficacité, de l'effectivité et de la désirabilité de l'instrument des prescriptions CO<sub>2</sub> sur les voitures de tourisme.

## **2.2 Analyse du contexte économique, juridico-politique et environnemental du marché de l'automobile en Suisse**

### **2.2.1 Structure du marché et impacts en termes de CO<sub>2</sub>**

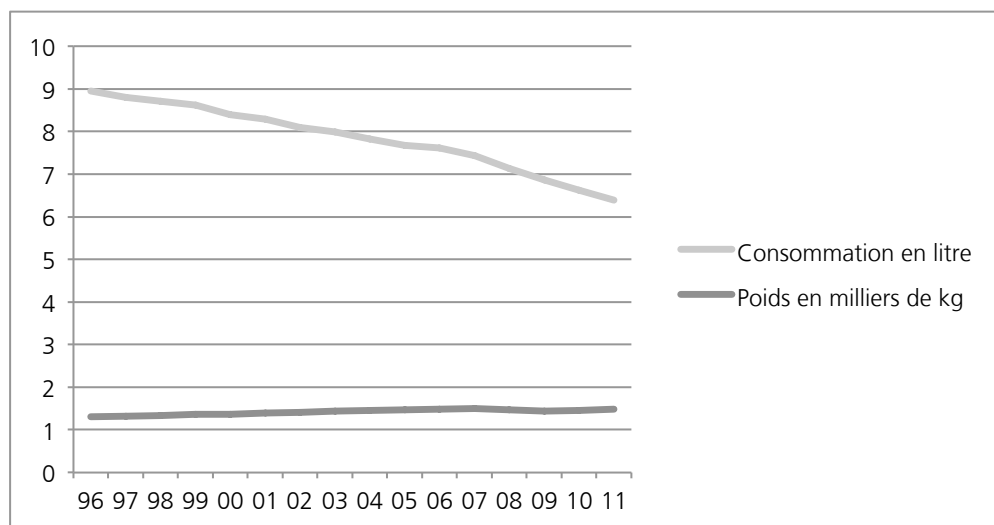
D'après les chiffres de l'Union professionnelle suisse de l'automobile (UPSA), Le chiffre d'affaires annuel total de l'ensemble de la branche automobile est estimé 90 à milliards de francs et la branche emploierait directement 84'000 personnes. Le poids économique du secteur serait ainsi comparable à celui des télécommunications.<sup>64</sup>

Le marché helvétique compte environ 4,3 millions de voitures de tourisme. Depuis 1996, la consommation moyenne de carburants des véhicules suisses décroît. Elle a diminué de près de 30 % entre 1996 à 2011, pour passer de 8,95 l/100km à 6,39 l/100km. Toutefois, en termes de CO<sub>2</sub>, les efforts fournis sur l'amélioration de l'efficacité des moteurs sont partiellement compensés par l'augmentation de la masse des véhicules. En effet, sur le même intervalle la masse moyenne des voitures en Suisse est passée de 1309 kg en 1996 à 1483 en 2011, soit une augmentation de 13 %. Le graphique ci-dessous présente ces deux tendances opposées (cf. Figure 12).

---

<sup>64</sup> <http://www.agvs-upsa.ch/fr/branche-auto/faits-et-donnees>.

Figure 12 : évolution du poids et de la consommation des véhicules en Suisse depuis 1996



Données : Auto-Schweiz, 2012

La tendance à l'augmentation du poids des véhicules est une réalité du marché qui n'est pas spécifique à la Suisse. Selon le président d'Auto-Schweiz, cette tendance à l'augmentation du poids des véhicules s'explique par l'amélioration constante de l'équipement des automobiles et par le durcissement des normes de sécurité qui induisent des renforts indispensables sur la structure des véhicules. Toutefois, pour des raisons de préférences d'équipement et de pouvoir d'achat, la moyenne de la masse des véhicules suisses est supérieure d'une centaine de kilogrammes à celle des véhicules européens. Les motorisations sont principalement à essence (près de 60 %) et le pourcentage de véhicules neufs à quatre roues motrices de 39.1 % est en comparaison internationale très important. Cette combinaison d'éléments fait de la Suisse un des plus gros émetteurs de CO<sub>2</sub> par kilomètre parcouru en voiture. En 2008, la Suisse émettait 175g de CO<sub>2</sub>/km tandis que la moyenne de l'UE-15 se situait à 154g.<sup>65</sup> À titre de comparaison, l'Autriche, avec une topographie de montagne relativement proche à celle de la Suisse, n'émettait en moyenne que 158g de CO<sub>2</sub>/km pour la même année.

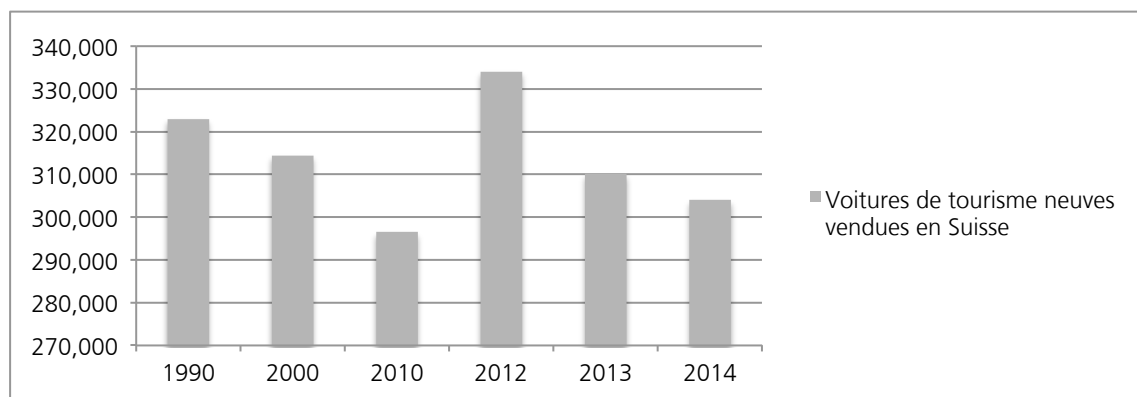
Concernant l'évolution des ventes de véhicules nouvellement immatriculés en Suisse, elle est relativement stable (voir la figure ci-dessous) avec une fourchette comprise entre 300'000 et 310'000 nouvelles voitures de tourisme immatriculées chaque année.<sup>66</sup> La conjoncture économique et politique peut avoir une influence sur les ventes de véhicule d'une année à l'autre comme ce fut le cas lors de la crise des « subprimes » de 2008, qui semble avoir freiné les achats de véhicule. Au contraire, l'anticipation de l'entrée en vigueur des nouvelles prescriptions CO<sub>2</sub> sur les voitures de tourisme en 2013, dont l'effet s'est probablement

<sup>65</sup> T & E (2009). Reducing CO<sub>2</sub> Emissions form New Cars: A Study of Major Car Manufacturers' Progress in 2008. Brussels, European Federation for Transport and Environment (T&E).

<sup>66</sup> Auto-Schweiz (2015). Statistique sur le parc de véhicules motorisés 2007-2014 <http://www.Auto-Schweiz.ch/fr/statistiques/parc-de-vehicules-motorises/>.

conjugué à l'adoption du taux plancher de 1,20 CHF par Euro, a précipité les achats, ce qui a fait de l'année 2012 une année record pour les ventes de véhicules neufs<sup>67</sup>.

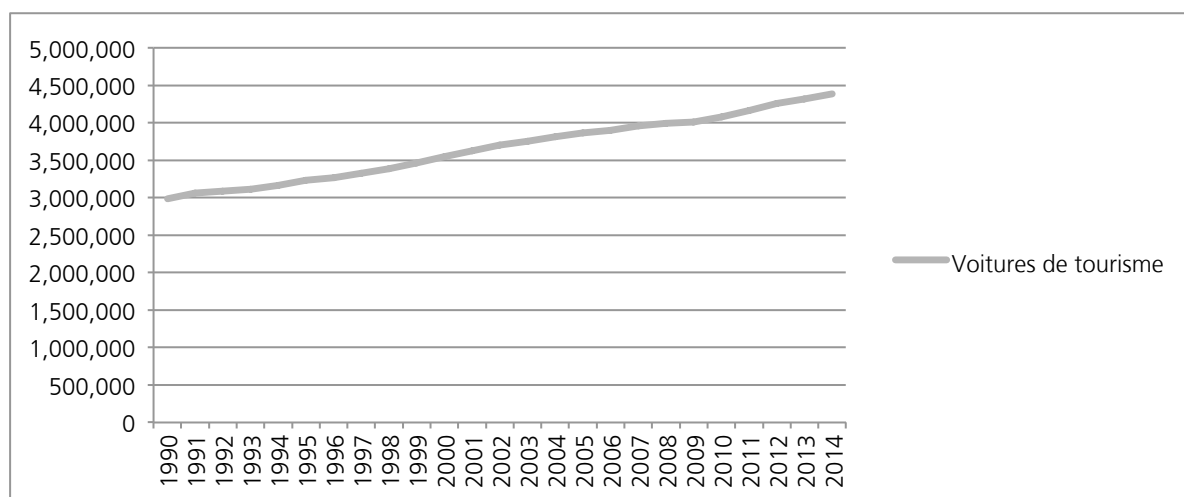
Figure 13 : évolution des ventes de nouvelles voitures en Suisse



Données : OFROU, OFS, 2015

En théorie, l'achat de véhicules neufs, moins polluants, devrait permettre le renouvellement du parc automobile, ce qui devrait contribuer à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> du secteur des transports. Cependant dans les faits, l'achat d'un véhicule neuf ne mène pas nécessairement au remplacement d'un véhicule plus ancien. On constate ainsi que le nombre total de véhicules en circulation augmente continuellement. On dénombre ainsi environ trois millions et demi de voitures de tourisme en 2000 pour environ 4 millions et demi en 2014 (voir figure ci-dessous). Le taux de motorisation est ainsi passé de 492 voitures de tourisme pour 1000 habitants en 2000 à 539 voitures par 1000 habitants en 2014.

Figure 14 : nombre de voitures de tourisme en Suisse



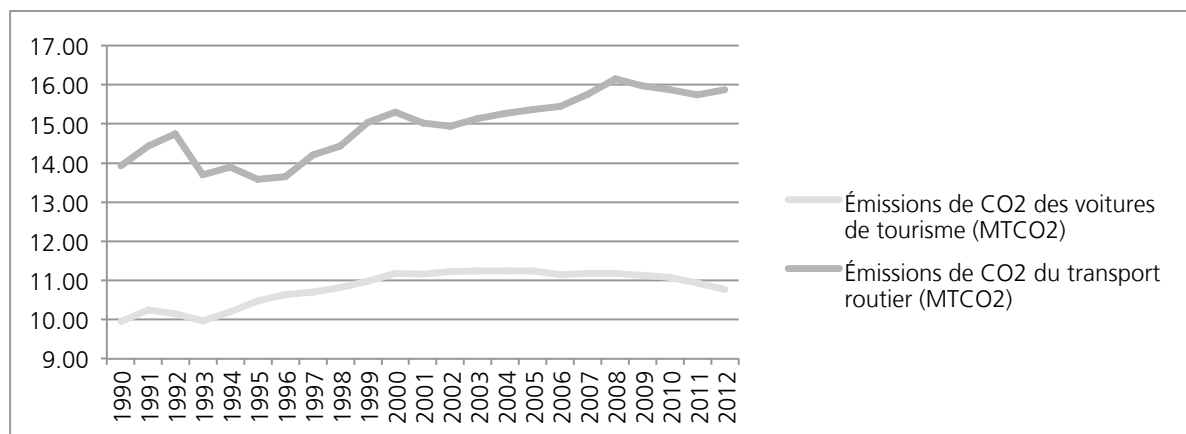
Données : OFROU, OFS, 2015

<sup>67</sup> Office fédéral de la statistique sur la base des données de l'OFROU.  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/11/03/blank/02/01/02.html>.

En termes absolus, cette augmentation nette du nombre de véhicules rend difficile les efforts visant à diminuer les émissions de CO<sub>2</sub> issues du secteur des transports. En effet, l'amélioration progressive du rendement énergétique des moteurs est partiellement compensée par l'augmentation du poids des voitures et de leur nombre qui est lui-même influencé par les facteurs politico-économiques incitant à l'achat de véhicules. Les émissions totales dues au transport routier ont ainsi crû de 13 % entre 1990 et 2012. L'objectif de revenir au niveau d'émission de 1990 en 2015, fixée dans l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>, semble ainsi difficilement atteignable.

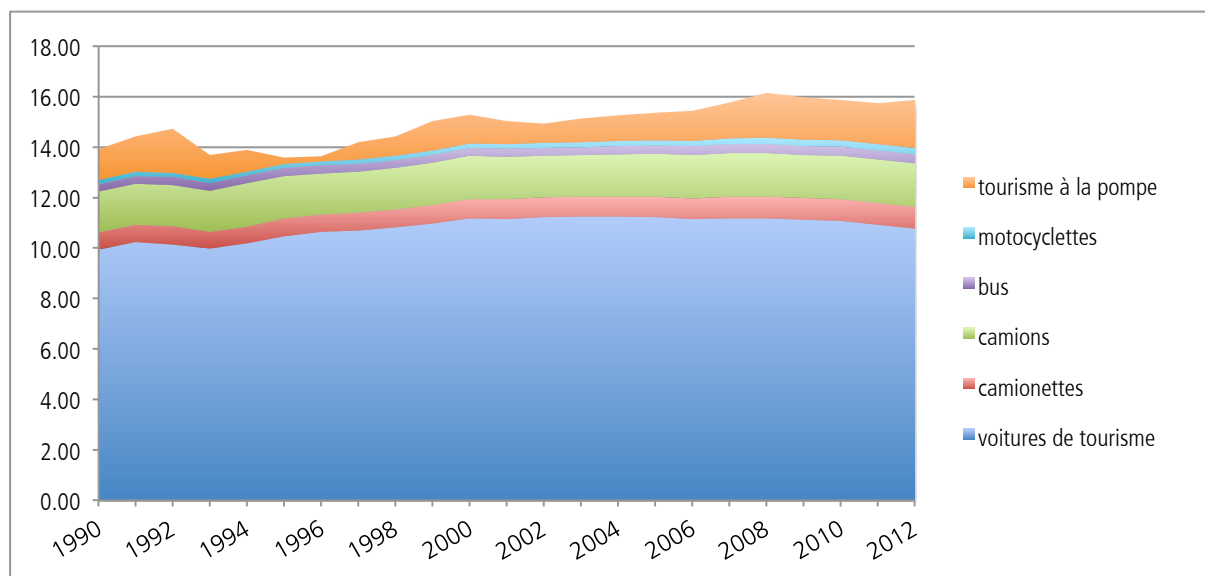
La Figure 15 montre cependant que les émissions de CO<sub>2</sub> globales du parc de voitures tourisme se sont stabilisées depuis 2000. Mieux, on constate, depuis la crise des subprimes de 2008, une légère baisse tendancielle des émissions dues aux voitures de tourisme. *Entre 1990 et 2012 les émissions totales provoquées par les voitures de tourisme ont augmenté de 7 %, soit une croissance mesurée (cf. Figure 15). Or sur la même période, les émissions des camionnettes (+24 %) des bus (+21 %) des motocyclettes (+37.49 %) et surtout du tourisme à la pompe<sup>68</sup> (+54 %) ont crû bien plus fortement.* En ce qui concerne le tourisme à la pompe, cette croissance s'explique par les prix de vente des carburants relativement avantageux en Suisse en comparaison internationale (cf. Figure 16).

Figure 15 : évolution des émissions de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme et du secteur du transport routier (MtCO<sub>2</sub>)



<sup>68</sup> La comptabilité carbone issue du protocole de Kyoto impose les émissions de CO<sub>2</sub> issues de la consommation de carburants par le secteur des transports routiers soient imputées au pays où la station essence qui procède à la transaction est située, indépendamment de l'origine nationale du véhicule acheteur. Le «tourisme à la pompe» désigne le phénomène des flux de personne provenant des pays limitrophes à la Suisse qui viennent y profiter des prix proportionnellement plus bas des carburants.

Figure 16 : décompositions des émissions de CO2 (Mt) du secteur du transport routier (MtCO2)



	Croissance des émissions de CO2 entre 1990 et 2012
Transport routier	12.81 %
Voitures de tourisme	6.89 %
Camionnettes	24.14 %
Camions	8.81 %
Bus	21.23 %
Motocyclettes	37.49 %
Tourisme à la pompe	54.05 %

Données : OFEV (2014). Évolution des émissions de gaz à effet de serre depuis 1990.

## 2.2.2 Genèse des prescriptions sur les voitures de tourisme

Les premières tentatives pour juguler les émissions de CO<sub>2</sub> du secteur des transports se basaient sur des mesures librement consenties. Entre 2005 et 2013, les émissions de CO<sub>2</sub> en provenance de la consommation de carburants furent ainsi partiellement compensées par le biais de la Fondation centime climatique. En outre, une convention signée entre l'OFEN et Auto-Schweiz en 2002 visait à réduire la consommation moyenne de carburant des véhicules importés. Ces mesures s'étant avérées insuffisantes, selon le Conseil Fédéral, ce dernier décida de réglementer les pratiques de ce secteur en adoptant des mesures plus contraignantes<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> Voir réponse du Conseil Fédéral suite à l'interpellation : 03.3630 et communiqué de presse de l'OFEN du 07.06.2010 : *La consommation moyenne des véhicules neufs passe sous la barre des 7 litres*  
[http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20033630](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20033630)  
<http://www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/?lang=fr&msg-id=33494>

Le processus de la révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> commença avec le rejet de l'initiative « pour un climat sain » le 5 décembre 2008<sup>70</sup>. Cette initiative populaire était soutenue par les milieux écologistes suisses dont notamment, le WWF, l'Association Transport et Environnement (ATE), Greenpeace, mais également les Verts et les jeunes socialistes. Le CF lui opposa un contre-projet de révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub><sup>71</sup> qui prévoyait, dans l'une de ses variantes, une extension de la sanction CO<sub>2</sub> aux carburants et non plus aux seuls combustibles. Au terme de la phase de consultation (17 mars 2009), les principaux acteurs du secteur automobile suisse (ACS, ASTAG, Auto-Suisse et le TCS) s'opposèrent à la révision de la loi. Ils s'exprimèrent toutefois favorablement à des mesures librement consenties et à de meilleures incitations fiscales pour les véhicules peu polluants.<sup>72</sup>

Le 21 janvier 2010, le CF rejeta l'initiative proposée par les Jeunes Verts suisses « Pour des véhicules plus respectueux des personnes », proposant un durcissement du projet de révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> avec notamment l'introduction de l'objectif d'une limitation des émissions de CO<sub>2</sub> par véhicule fixé à 130g de CO<sub>2</sub> par km.<sup>73</sup> Le Conseil national approuva l'idée de fixer des valeurs limites aux émissions de voitures de tourisme le 20 avril 2010, mais proposa initialement un objectif moins ambitieux de 150g/km<sup>74</sup> pour tenir compte de la spécificité topographique du pays. L'objectif de 130g/km sera finalement retenu par les chambres fédérales le 11 janvier 2011. La Commission du Conseil d'État proposa en revanche que les revenus des sanctions soient reversés dans le fond d'infrastructures<sup>75</sup>, ce qui sera accepté par les deux chambres. Le texte définitif de la loi sur le CO<sub>2</sub> et ses prescriptions sur les voitures de tourisme seront adoptées en décembre 2011 par l'assemblée fédérale et aucun référendum ne fut lancé dans le temps imparti.

### **2.2.3 Nouvelle teneur de la loi sur le CO<sub>2</sub> concernant le secteur automobile**

Les dispositions générales concernant les voitures de tourisme sont regroupées dans la section 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub>.

---

<sup>70</sup> L'initiative sera définitivement retirée le 13.04.2012 en raison du contre-projet indirect.

<sup>71</sup> DETEC (2008). Communiqué de presse : Politique climatique après 2012 : deux variantes pour la loi sur le CO<sub>2</sub>. Site de l'Office fédéral de l'environnement.

<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=fr&msg-id=23658>

<sup>72</sup> OFEV (2009). Révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> : Analyse des résultats de la procédure de consultation. Office fédéral de l'environnement, Division Climat. [http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1653/Ergebnis\\_f.pdf](http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1653/Ergebnis_f.pdf)

<sup>73</sup> L'initiative sera retirée le 13.10.2011.

<sup>74</sup> Une minorité de la commission s'est prononcée en faveur d'un objectif plus ambitieux de 95g CO<sub>2</sub>/km, tandis qu'une autre minorité de la commission s'opposait à toute forme de prescription en matière de voiture de tourisme.

<sup>75</sup> Communiqué de presse de la Commission <http://www.parlament.ch/f/mm/2011/pages/mm-urek-s-2011-01-12.aspx>.

La formule mathématique (art. 11). choisie pour calculer les valeurs cibles d'émission de CO<sub>2</sub> par véhicule est calquée sur le modèle proposé par la Commission européenne<sup>76</sup>). La valeur cible est calculée en fonction de la norme de 130g de CO<sub>2</sub> par km, mais également du rapport entre la masse du véhicule et la masse moyenne des voitures en Suisse deux années avant l'année en cours (1490kg en 2013). De facto, les véhicules plus légers que la moyenne doivent respecter une valeur cible inférieure et, inversement, les véhicules plus lourds sont légitimés à consommer plus de carburants que ce qu'imposerait l'application stricte d'une valeur limite d'émission de 130 grammes de CO<sub>2</sub> par km. Il est à noter qu'avec l'usage de cette formule, le législateur exerce, certes, un contrôle strict sur l'efficacité énergétique des véhicules, qui doivent maintenir un rapport poids/consommation performant, par contre, il n'influe aucunement le poids des véhicules importés. En théorie, le choix de pondérer les valeurs cibles spécifiques à la masse des véhicules pourrait même constituer une incitation à l'importation de véhicules tendanciellement plus lourds, s'il s'avérait qu'il soit ainsi plus facile de respecter la norme. Or, si un tel scénario se produisait, les émissions de CO<sub>2</sub> de l'ensemble du parc automobile n'atteindraient pas la diminution espérée, alors même que l'efficacité énergétique se serait améliorée.<sup>77</sup>

Une distinction est faite entre deux groupes cibles principaux (art. 13) : les gros importateurs et les petits importateurs, avec comme critère de différenciation une limite fixée à 50 véhicules neufs importés par an (art. 13 al. 2). Pour les grands importateurs, la valeur cible est calculée par l'équation suivante (annexe 5, ordonnance sur le CO<sub>2</sub>) :

$$130+a*(M_{i_t}-M_{t-2})^{78}$$

Pour les petits importateurs, le calcul diffère en ceci qu'au lieu de se baser sur la moyenne de la masse des véhicules, il comptabilise la masse de chaque véhicule pris individuellement :

$$130+a*(m_t-M_{t-2})^{79}$$

Tous les importateurs disposent de la possibilité de s'associer en groupements d'émissions (art. 11 al.3). Il s'agit d'une disposition particulièrement intéressante pour les petits importateurs, puisque dans ce cas de figure, la valeur cible est alors calculée sur l'ensemble du parc de voitures du groupement. Par contre, le groupement d'émission est alors placé sous un régime

---

<sup>76</sup> Art. 13 al. 2 du règlement CE N°443/2009 et art. 1 de l'annexe 1 du même règlement

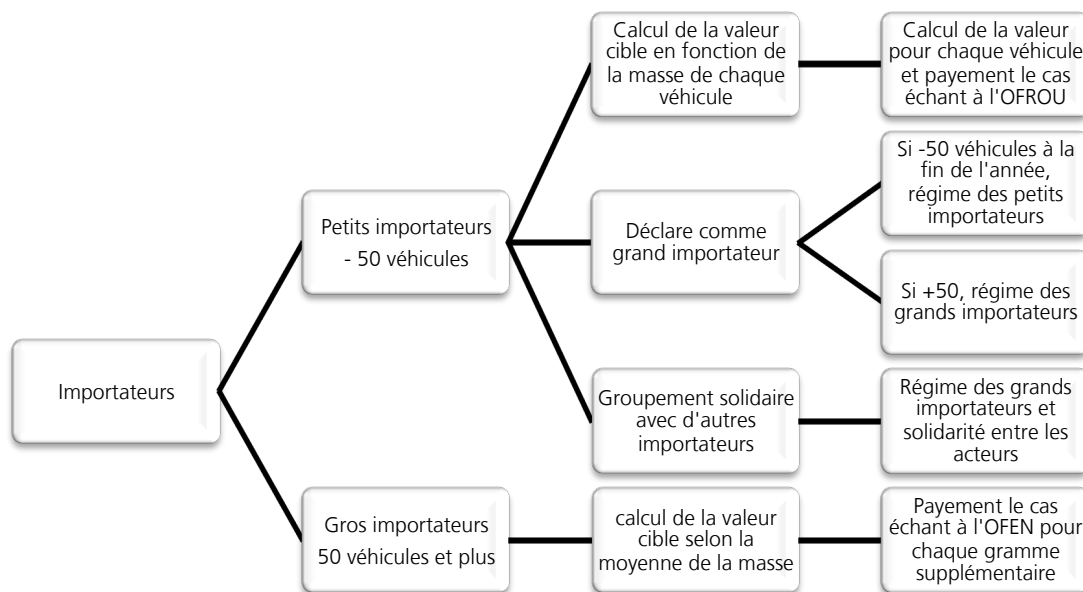
<sup>77</sup> Il faut relever que le choix de pondérer les normes d'émission par le poids a été une revendication fortement appuyée par le lobby des constructeurs d'automobiles au niveau européen. Voir: Greenpeace (2008). Les moteurs du dérèglement climatique. Paris, Greenpeace France. <http://www.greenpeace.org/canada/PageFiles/9411/les-moteurs-du-dereglement-cli-2.pdf>

<sup>78</sup> 130 étant la valeur cible; a le coefficient angulaire de la droite des valeurs cibles qui égale 0,0457 (le coefficient angulaire est déterminé par la pente de la droite formée par le rapport entre valeurs cibles et masse des véhicules); M<sub>i\_t</sub> la moyenne de la masse des véhicules en ordre de marche traité par l'importateur pour l'année de référence et M<sub>t-2</sub> la moyenne de la masse des véhicules en ordre de marche immatriculé en Suisse pour l'avant-dernière année avant l'année de référence.

<sup>79</sup> Tous les termes de l'équation sont identiques que ceux des grands importateurs à l'exception de m qui est la masse en ordre de marche du véhicule importé et non pas la masse moyenne de l'ensemble des véhicules importés.

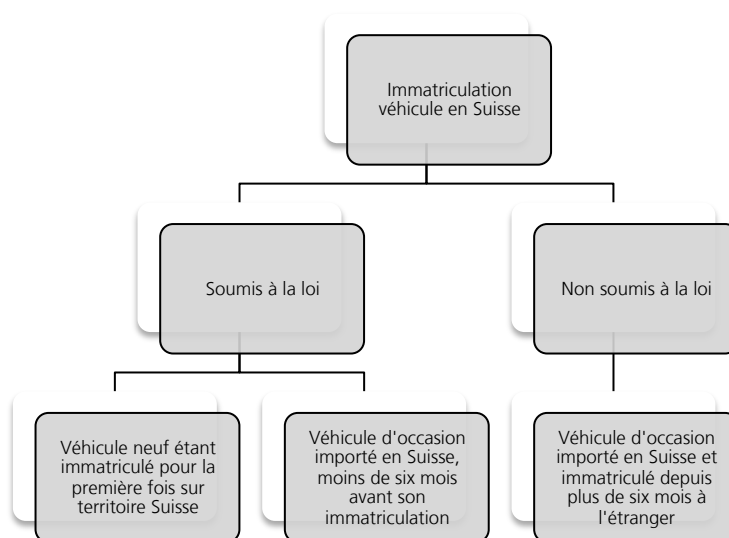
de *responsabilité solidaire* pour ce qui est des sanctions (art. 13 al.3). Ceci signifie que, en cas de dépassement de la valeur cible attribuée au groupement, tous les membres du groupe sont tenus de payer la sanction. Si l'un des responsables refuse d'assumer sa responsabilité ou qu'il est dans l'incapacité de le faire, les autres membres sont tenus de payer pour lui. La Figure 17 résume ainsi les différents traitements réservés aux importateurs d'automobiles :

Figure 17 : importateurs de voitures et loi sur le CO<sub>2</sub>



Concrètement, la loi s'applique sur les véhicules immatriculés en Suisse pour la première fois, à l'exception des véhicules immatriculés depuis plus de six mois à l'étranger (voir le schéma synthétique ci-dessous).

Figure 18 : schéma d'application de la loi suivant la méthode d'immatriculation du véhicule



Les normes de prescriptions ciblent uniquement les voitures de tourisme et non pas les autres catégories de véhicules détaillés par la Figure 16. Par conséquent, seuls les importateurs d'automobiles sont réellement touchés par ces dispositions, ce qui n'est pas le cas par exemple des entreprises de transport de marchandises.

## 2.2.4 Hauteur des sanctions et mesures transitoires

Le Tableau 6 résume le système de sanction et les mesures d'accompagnement subsistants jusqu'en 2019.

Tableau 6 : synthèse des sanctions et mesures d'accompagnements

	1. Base de calcul de la moyenne d'émission	2. Supercrédit pour les voitures < 50g	3. Prix progressif des grammes excédentaires
<b>2013</b>	75 % des voitures	3,5x	1 <sup>er</sup> gramme : 7,5 CHF. 2 <sup>e</sup> gramme : 22,5 CHF.
<b>2014</b>	80 %	2,5x	3 <sup>e</sup> gramme : 37,5 CHF.
<b>2015</b>	100 %	1,5x	4 <sup>e</sup> gramme et suivants : 142,5 CHF.
<b>2016</b>		1x	
<b>2017</b>			
<b>2018</b>			
<b>2019</b>			142,5 CHF. par gramme

Source : articles 11, 12 et 13, Loi sur le CO<sub>2</sub>

Le coût de chaque gramme de CO<sub>2</sub> supplémentaire émis par rapport à la norme de 130g/km est facturé 142.5 CHF. Cependant, le législateur a mis en place trois mesures d'accompagnement permettant de faciliter la transition et évitant d'impacter trop fortement le marché automobile.

- La base de calcul pour la moyenne des émissions d'un importateur n'inclut pas l'ensemble des véhicules lors des premières années de mise en oeuvre. Ainsi, l'importateur peut temporairement écarter les véhicules les plus émetteurs (Art. 12 LCO<sub>2</sub>).
- Surpondération (appelée supercrédit) des véhicules émettant moins de 50g CO<sub>2</sub>/km dans la moyenne de l'importateur. Cette mesure permet de compter plusieurs fois un véhicule à faible émission dans le calcul de la moyenne. Cette surpondération est dégressive et diminue chaque année jusqu'à son arrêt en 2016 (Art. 11 al. 2 LCO<sub>2</sub> et).
- Réduction du prix des trois premiers grammes supplémentaires de CO<sub>2</sub> pour tous les gros importateurs (moyenne des véhicules) et petits (chaque véhicule).

## 2.2.5 Exceptions pour les petits constructeurs et constructeurs de niche

Certains constructeurs sont réputés trop petits, proposant trop peu de modèles de véhicules ou alors se sont axés sur des marchés de niche ciblés sur des modèles particulièrement polluants, ce qui rend impossible l'atteinte d'une valeur limite d'émission de 130 grammes de CO<sub>2</sub> en moyenne. La Commission européenne a reconnu à un certain nombre de ces fabricants l'incapacité à atteindre l'objectif de 130g CO<sub>2</sub>/km et ils disposent dès lors d'objectifs spécifiques<sup>80</sup>. La Suisse a également reconnu à ces constructeurs de niche et petits constructeurs la possibilité de suivre des objectifs propres. Il s'agit avant tout de constructeurs de voitures sportives ayant des productions faibles et ne présentant que peu de modèles à l'instar de Ferrari ou d'Aston Martin. Conformément à l'article 28, alinéa 2 de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>, la section mobilité de l'OFEN a dressé une liste de quatre constructeurs de niche et de trente petits constructeurs<sup>81</sup>. Cette liste est mise à jour chaque année.

## 2.2.6 Procédure administrative

Du point de vue procédurier, le traitement des petits et des gros importateurs diffère également. L'autorité compétente pour les petits importateurs est l'OFROU tandis que les grands importateurs traitent avec l'OFEN (Art. 29 al. 3 Ord CO<sub>2</sub>).

Les petits importateurs transmettent à l'OFROU les données nécessaires au calcul de la valeur cible pour chaque véhicule. Concrètement, il s'agit dans la plupart des cas de transmettre le formulaire du rapport d'expertise (13.20a) à l'OFROU ainsi qu'un certificat de conformité établissant la valeur des émissions de CO<sub>2</sub> du véhicule. L'OFROU se charge alors d'établir le montant de la sanction si dépassement il y a. Une fois la sanction payée, l'OFROU transmet une attestation à l'importateur qui pourra ensuite immatriculer le véhicule (Art. 24 à 29 Ord CO<sub>2</sub>).

La procédure est relativement proche pour les grands importateurs, ils doivent également compléter le formulaire 13.20a pour chaque véhicule et en attester l'importation. Toutefois, ils transmettent ces informations à l'OFEN. L'OFEN informe quatre fois par an le grand importateur de la valeur cible à atteindre. Si nécessaire, le grand importateur se voit signifier le montant de la sanction par l'OFEN en fin d'année.

## 2.2.7 Contexte politique : l'influence européenne

La Suisse étant un marché petit et n'ayant aucun constructeur national important, elle tend à aligner sa politique en matière de véhicule sur celle de l'Union européenne. Le CF et le DETEC

---

<sup>80</sup> Décisions d'exécution de la Commission européenne C(2011) 8334 final du 25.11.2011

<sup>81</sup> Objectifs spécifiques s'appliquant en 2015 aux marques des petits constructeurs et des constructeurs de niche conformément à l'art. 28, al. 2, de l'ordonnance sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> 641.711

doivent ainsi tenir compte des tendances politico-juridiques au sein de l'UE, ce principe étant, par ailleurs, abondamment repris dans la loi ainsi que dans l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>.

L'influence du droit communautaire est visible dans plusieurs dispositions du droit suisse. Le coût de la sanction par gramme supplémentaire de CO<sub>2</sub> et les dispositions transitoires sont par exemple calqués sur le modèle européen.<sup>82</sup> C'est ainsi le Parlement européen qui a décrété sur proposition de la Commission que le coût par gramme supplémentaire de CO<sub>2</sub> émis à partir de 2019 sera fixé à 95 euros. La valeur établie en Suisse à 142.5 CHF s'explique essentiellement par les taux de change alors en vigueur au moment des discussions préparatoires de la loi sur le CO<sub>2</sub>. Les possibilités de regroupement ainsi que les objectifs cibles de 130 grammes en moyenne pour les véhicules neufs et 95 grammes pour 2020<sup>83</sup> sont également repris tels quels.

La Suisse se distingue toutefois sur deux points. L'UE fixe le délai exemptant l'application des valeurs d'émissions aux véhicules d'occasion produits en dehors du marché européen à trois mois après immatriculation, alors que le CF applique une limite de six mois. L'autre distinction porte sur le fait que l'UE constitue un marché unique. Ainsi, les valeurs cibles d'émission sont calculées sur les moyennes des véhicules produits ou importés dans l'ensemble des États membres, alors que cette moyenne porte uniquement sur les véhicules immatriculés ou importés sur le territoire national dans le cas suisse.

## **2.3 Analyse des stratégies d'adaptation des importateurs aux nouvelles prescriptions sur les voitures de tourisme**

### **2.3.1 Les principaux acteurs de la politique**

Deux clivages entre les groupes cibles des prescriptions sur les voitures de tourisme se sont cristallisés après la révision de la loi sur le CO<sub>2</sub>. Il s'agit d'une part de l'opposition entre les petits et les grands importateurs, opposition qui n'existait pas avant l'adoption de la nouvelle mouture de la loi, car aucune distinction de taille n'existait alors. D'autre part, il s'agit du clivage préexistant, mais exacerbé entre importateurs généraux<sup>84</sup> et importateurs parallèles<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Articles 4, 5 et 9 du règlement de la Commission européenne N° 443/2009 du 23 avril 2009.

<sup>83</sup> 2021 dans le cas de la Suisse.

<sup>84</sup> Les importateurs généraux sont les entreprises bénéficiant d'une exclusivité pour l'importation des véhicules d'une marque ou d'un groupe délivrée par un constructeur. Ces importateurs sont soit des filiales du constructeur soit des entreprises tierces mandatées par le constructeur.

<sup>85</sup> Un importateur parallèle est une entreprise, généralement un garage qui va directement importer un véhicule qu'il aura acheté à l'étranger pour le revendre en Suisse. Ce faisant, l'importateur parallèle contourne l'exclusivité de l'importateur général. Ces importateurs parallèles sont également appelés importateurs « non officiels ».

L'importateur direct, en revanche, est un particulier qui acquiert un véhicule à l'étranger pour son usage personnel. Des exceptions existent toutefois ce qui rend la terminologie confuse dans le langage courant dans la mesure où le législateur ne prévoit pas de distinction entre ces deux catégories.

En 2013, 115 gros importateurs sont enregistrés auprès de l'OFEN. Les importateurs généraux sont au nombre de 23, les 93 autres étant des importateurs parallèles. Hormis quelques marques confinées dans des marchés de niches, comme les « supercars », tous les importateurs officiels du pays sont considérés comme des grands importateurs. On compte en outre plusieurs centaines de petits garages fonctionnant comme petits importateurs auxquels s'ajoutent les particuliers se fournissant en voitures par le biais de la filière parallèle.

Le marché de la voiture de tourisme en Suisse est ainsi très largement dominé par les groupes AMAG et Emil Frey SA qui dominent à eux deux près de la moitié du marché de l'importation officielle. La plupart des grands importateurs officiels sont regroupés dans l'association Auto-Schweiz qui défend leurs intérêts. 33 importateurs généraux existent, pour un chiffre d'affaires cumulé de 12,7 milliards de francs<sup>86</sup>.

Les chiffres concernant les importateurs parallèles fluctuent. L'association des vendeurs indépendants suisses de voitures (VFAS) estimait leur nombre à environ 300 en 2013. L'association en représenterait un tiers. De nombreux importateurs parallèles se sont réunis dans des groupements d'importations et certains ont mis en place des bourses CO<sub>2</sub> (cf. ci-dessous). Il y a actuellement quatre bourses sur le territoire national.

L'immense majorité de la population passe par le canal officiel dès lors qu'il s'agit d'acheter une voiture. Les fabricants automobiles désignent un importateur officiel pour chaque marque et ce dernier est chargé de toute la partie administrative, de la promotion des véhicules ainsi que de la communication. Le prix affiché au catalogue par l'importateur officiel comprend alors tous les frais et éventuelles sanctions supplémentaires pour dépassement des normes CO<sub>2</sub>.

Avant 2008, l'importation directe de véhicules en Suisse était inférieure à 2 %. Cependant, l'homogénéisation des normes suisses et européennes (aujourd'hui un véhicule homologué pour le marché européen peut pratiquement être directement mis en circulation en Suisse) ainsi que l'appréciation du franc à partir de 2008 a grandement stimulé ce secteur.<sup>87</sup> L'acheteur désirant suivre le circuit parallèle doit s'occuper des démarches administratives lui-même ou les déléguer à l'importateur parallèle choisi. Dans les deux cas, et contrairement aux filiales officielles, il faut ajouter au prix d'achat, les diverses taxes qui comprennent :

---

<sup>86</sup> Source : Auto-Schweiz <http://www.Auto-Schweiz.ch/fr/a-propos-dAuto-Suisse/>

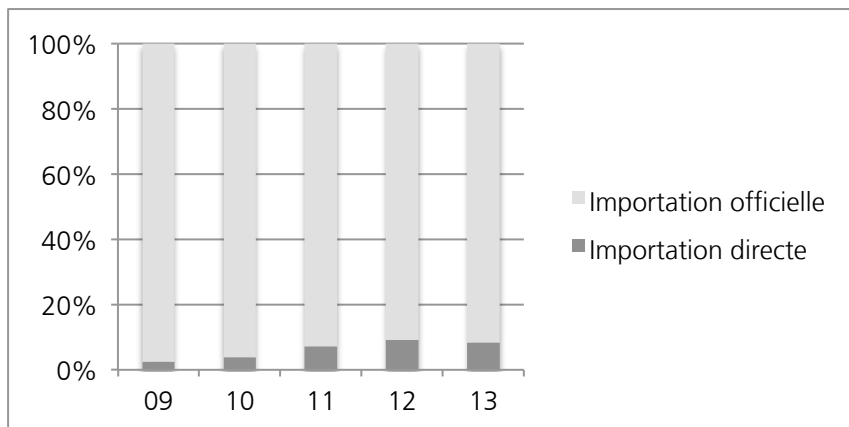
<sup>87</sup> <http://www.Auto-Schweiz.ch/fr/politique/les-importations-paralleles/>.

- L'impôt sur le véhicule fixé à 4 % de la valeur du véhicule
- Un droit de douane de 12 à 15 francs par 100kg en l'absence du certificat EUR.-1
- Si applicable, la sanction pour chaque gramme de CO<sub>2</sub> émis au-delà 130g/km de CO<sub>2</sub> (142.5 CHF à partir de 2015)
- La TVA de 8 %

À ces éléments s'ajoutent les frais de transport du véhicule et, le cas échéant, la marge de l'importateur.

D'un taux de 2,5 % en 2009, les importations directes vont se développer pour atteindre près de 4 % du marché en 2010 et 7,5 % en 2011 (cf. Figure 19). 2012 sera ainsi une année record, mais également une année charnière. Un phénomène d'anticipation de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le CO<sub>2</sub> va doper les importations directes qui atteindront prêt de 12 % dans le premier semestre de 2012. Or, les homologations de véhicules issus de l'importation directe ne représenteront plus qu'environ 8 % en 2013, chute probablement liée en partie à l'introduction des normes sur les voitures de tourisme.

Figure 19 : répartition des ventes de voitures de tourisme



Source : OFROU/Auto-Schweiz, 2014

Derrière les clivages entre acteurs de l'importation, on peut noter l'existence de deux coalitions actives au niveau politique et historiquement opposées. D'une part un camp favorable à l'usage généralisé de la voiture et généralement opposé aux réglementations trop strictes concernant les automobiles. Cette coalition est centrée autour de l'UDC, du PLR et regroupe les associations Auto-Schweiz ainsi que le TCS, toutes deux au bénéfice d'accréditations au Palais fédéral délivré par l'UDC et le PLR. À noter que VFAS est bien plus isolée politiquement, et n'est pas aussi bien représentée qu'Auto-Schweiz au parlement. De l'autre côté, un groupe actif sur le plan des transports alternatifs composés par l'ATE et d'autres associations de

protection de l'environnement prônant la mobilité douce comme le WWF ou Greenpeace. Ce groupe est soutenu par le PSS et les Verts<sup>88</sup>.

Lors de la phase de consultation du projet de révision de la loi sur le CO<sub>2</sub>, les principaux importateurs et le secteur automobile en général se sont opposés à l'idée de normes sur le CO<sub>2</sub> et des sanctions associées, privilégiant les mesures purement incitatives.

### **2.3.2 Les impacts généraux des prescriptions CO<sub>2</sub> sur le secteur de l'importation d'automobiles**

Les prescriptions sur les voitures de tourisme se sont superposées aux effets de la concurrence qui oppose les importateurs parallèles et les importateurs généraux. Le prix des véhicules neufs a globalement diminué, grâce à la concurrence entre importateurs officiels et parallèles. Or, les sanctions exercent l'effet inverse en renchérissant le prix de certaines voitures peu efficaces en matière de CO<sub>2</sub>. *L'effet final sur le consommateur est donc incertain, sachant qu'une baisse des prix des automobiles favorise en général l'achat de véhicules plus puissamment motorisés et plus consommateurs en carburants.*

*L'entrée en vigueur des normes CO<sub>2</sub> en 2012 aurait proportionnellement plus affecté le marché de l'importation parallèle que celui de l'importation officielle.* En effet, c'est essentiellement l'écart de prix entre les voitures vendues sur le territoire suisse et dans l'espace européen qui crée un marché pour l'importation parallèle. Les différences de prix peuvent dépasser les 30 % selon les marques et les modèles, ce qui représente des économies de plusieurs milliers de francs pour une voiture et même plusieurs dizaines de milliers de francs pour les modèles les plus coûteux. Le franc fort a ainsi largement profité au secteur de l'importation parallèle. Or, les importateurs parallèles sont bien plus sensibles et exposés aux variations dans le prix des automobiles causées par les sanctions que les gros importateurs.

*D'autre part, les petits importateurs parallèles sont beaucoup plus touchés par les normes CO<sub>2</sub> que les gros importateurs (parallèles et officiels).* A titre d'exemple (cf. Tableau 7), postulons qu'un petit importateur et un gros importateur ne vendent que deux types de véhicules, l'un dont les émissions dépassent la valeur cible fixée par la loi et l'autre non. Imaginons également que ces deux véhicules aient strictement le même poids. Le petit importateur devra payer la sanction pour chaque véhicule dépassant la valeur cible, tandis que le grand importateur peut compenser les émissions des véhicules dépassant la valeur cible avec ceux étant en dessous de la valeur cible. Comme le montre le Tableau 7, à traitement égal, le petit importateur doit s'acquitter d'une taxe de 49'800 francs pour les 20 voitures soumises à sanctions qu'il importe, soit environ 2'500 CHF par voiture concernée. À traitement égal, le gros importateur devrait payer une sanction de 498'00 franc pour les 200 voitures ne respectant pas les normes qu'il importe. Seulement, l'éventuelle sanction étant calculée sur la moyenne du parc automobile, il

---

<sup>88</sup> Grandjean M. (2013) Zones d'ombre : Cartographier les réseaux d'influence et groupes d'intérêts au Parlement. <http://www.martingrandjean.ch/cartographier-reseaux-influence-interets-parlement/>.

peut ne rien devoir payer s'il compense par l'importation de 200 véhicules plus efficaces que ce que les normes demandent.

Tableau 7 : illustration de l'application différenciée de la loi<sup>89</sup>

Catégorie	Type de véhicule	Nombre de véhicules	Valeur cible	Sanction CO <sub>2</sub> en francs
<b>Petit importateur</b>	Voitures non soumises à la sanction	20	110	0
	Voitures soumises à la sanction	20	150	49'800
	sanction totale			49'800
<b>Gros importateur</b>	Voitures non soumises à la sanction	200	110	0
	Voitures soumises à la sanction	200	150	498'000
	Moyenne	400	130	0
	Sanction totale			0

Le petit importateur est donc contraint de diminuer sa marge ou de reporter le prix sur le consommateur final, les deux solutions présentant des défauts évidents au vu de la concurrence avec les gros importateurs. La marge des importateurs étant relativement faible en Europe, où elle ne serait que de quelques pour cent suivant les constructeurs,<sup>90</sup> la sanction est très souvent reportée sur le client dans le cas des petits importateurs. *La VFAS exige par ailleurs de ses membres que le montant de la sanction soit mentionné systématiquement sur le prix des voitures.*

*Pour les petits importateurs, le surcoût induit par la sanction rend leurs tarifs moins concurrentiels par rapport aux importateurs officiels. Certains modèles de voiture ne seraient même plus du tout concurrentiels par rapport à la filière officielle.<sup>91</sup> Cette inégalité de traitement entre les petits importateurs et les grands importateurs est considérée comme une forme de distorsion du marché par les petits importateurs directs. Cette distorsion est d'une certaine façon confirmée par les chiffres concernant la répartition des sanctions publiés par l'OFEN pour l'année 2013.*

<sup>89</sup> . Les valeurs sont calculées en fonction des normes en vigueur pour l'année 2015. 100% du parc automobile doit être soumis aux prescriptions, les valeurs pour les trois premiers grammes de dépassement sont minorées.

<sup>90</sup> Entretien Autoschweiz, VFAS.

<sup>91</sup> Entretien Autociel. Il est toutefois difficile de quantifier ce phénomène, car les prix fluctuent de façon importante. Les importateurs généraux les adaptent en fonction de la concurrence ou des taux variations de changes. De plus, les promotions ponctuelles, les éditions spéciales rendent les comparaisons délicates. Un véhicule qui était avantageux via une importation parallèle peut devenir moins cher chez l'importateur officiel quelques mois plus tard.

Tableau 8 : bilan des sanctions pour dépassement des valeurs cibles pour les voitures de tourisme

	Grands importateurs	Petits importateurs	Total
<b>Voitures de tourisme contrôlées</b>	307'700	2'200	309'900
<b>Recettes</b>	CHF 2'738'000	CHF 2'351'000	CHF 5'089'000
<b>Coûts</b>	CHF 1'157'000	CHF 688'000	CHF 1'845'000
<b>Recettes nettes</b>	CHF <b>1'581'000</b>	CHF <b>1'663'000</b>	CHF <b>3'244'000</b>

Source : OFEN

Sont représentés ci-dessus, le nombre de voitures contrôlées par catégorie d'importateur,<sup>92</sup> les recettes générées par le paiement des sanctions ainsi que les coûts de mise en œuvre des contrôles. Les recettes nettes représentent les recettes des sanctions moins le coût de mise en œuvre. On constate donc que *si les petits importateurs ne représentent que 0.7 % des nouvelles immatriculations, ils contribuent à 51 % des recettes générées par la mise en œuvre de la sanction CO<sub>2</sub>.*

### 2.3.3 Stratégies d'adaptation des importateurs parallèles aux prescriptions sur les voitures de tourisme

Nous avons identifié quatre stratégies et sept mesures concrètes que les importateurs parallèles adoptent en réponse à l'introduction des prescriptions CO<sub>2</sub> sur les voitures de tourisme (cf. Tableau 9).

Tableau 9 : stratégies et mesures adoptées par les importateurs parallèles en réponse aux normes d'émission

Stratégies d'adaptation	Mesures
<b>1. Concrétisation</b>	1a. Refus d'importation de véhicules très polluants 1b. Orientation du client vers des motorisations diesel ou plus efficaces 1c. Affichage systématique du prix de la sanction
<b>2. Innovation</b>	2a. Création de bourses CO <sub>2</sub>
<b>3. Contournement</b>	3a. Repositionnement sur le marché de l'occasion 3b. Importation/réexportation de véhicules « propres »
<b>4. Passivité</b>	4. Abandon de l'activité d'importation

<sup>92</sup> Ce nombre représente la quasi totalité des véhicules immatriculés en Suisse par année. Le contrôle par l'OFROU ou l'OFEN des véhicules importés est une nécessité pour une éventuelle immatriculation. Toutefois, il est possible d'importer un véhicule et ne pas le déclarer à l'OFROU si l'on a pas l'intention de l'immatriculer au près des services cantonaux compétents.

Premièrement, les acteurs de l'importation parallèle s'adaptent également aux normes d'émission par des comportements qui *concrétisent* les objectifs de la politique climatique. La loi sur le CO<sub>2</sub> table en effet sur une baisse des importations de véhicules trop peu efficaces par le biais de l'instrument des prescriptions sur les voitures de tourisme (hypothèse d'intervention). C'est précisément ce qui est observé dans le cas de Classica Motors SA qui a diminué ses d'importations de voitures dépassant les 130 grammes/km parcourus de 120 véhicules avant 2012 à 35-40 véhicules en moyenne après 2012, suite à l'entrée en vigueur de la loi. En effet, sur certains modèles de véhicules particulièrement consommateurs, la sanction CO<sub>2</sub> peut représenter un surcoût pouvant monter jusqu'à près de 50 % du prix de base<sup>93</sup>, ce que même un système de bourse CO<sub>2</sub> (voir ci-dessous) peut difficilement compenser.

Tous les importateurs parallèles, mais particulièrement les petits, se voient contraints de tenir compte des émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules proposés pour éviter les frais supplémentaires liés aux sanctions. Nos interlocuteurs confirment qu'un des impacts des nouvelles normes est, que lors des conseils à la vente, ils tendent à orienter le consommateur vers des technologies moins consommatrices. Ils proposent notamment des motorisations diesel et des cylindrées inférieures qui grâce aux progrès techniques constants proposent des prestations similaires en terme de puissance et d'agrément de conduite pour une consommation inférieure. Enfin, élément intéressant, *la VFAS engage ses membres à afficher systématiquement le montant de la sanction pour cause de dépassement des normes CO<sub>2</sub> sur le véhicule concerné*. Or, bien que cette possibilité soit clairement prévue dans la loi sur le CO<sub>2</sub> (art. 13 al. 5), elle n'est pas obligatoire à l'heure actuelle. L'existence de tels comportements de concrétisation des objectifs de la loi parmi les importateurs parallèles indique une certaine effectivité de l'instrument des normes d'émission.

Cependant, selon la VFAS et Classica Motor, les normes CO<sub>2</sub> auraient provoqué des effets néfastes sur le secteur de l'importation parallèle. En effet, un certain nombre de garages délaisseraient simplement l'importation de véhicules et se concentrerait sur leurs principales activités de réparations et de ventes de véhicules d'occasions (stratégie de *passivité*). Les effets conjugués de la concurrence avec les importateurs officiels qui ont réduit leur prix avec le temps et de la loi sur le CO<sub>2</sub> pèseraient lourdement sur les importateurs parallèles, les incitant à cesser l'activité d'importation. Ce phénomène est particulièrement exacerbé pour les importateurs spécialisés dans les véhicules « premiums », pour lesquels le coût des sanctions est particulièrement élevé. Ces déclarations sont en partie corroborées par les statistiques d'importations directes en Suisse montrant une contraction de 20 % des parts de marché

---

<sup>93</sup> Exemple pris de la Dodge Viper SRT 10 vendue à partir de 87'000\$ pour des émissions de 489g CO<sub>2</sub>/km. La sanction représente pour un modèle de 1660 kg en ordre de marche un montant total de 49'657.5 francs. Détail calcul :

Valeur-cible  $[130 + 0,0457 \times (1660 - 1490)] = 138\text{g}$

Montant :  $489 - 138 = 351\text{g} \rightarrow [7,5 + 22,5 + 37,5 + (142,5 \times 348)] = 49'657.5 \text{ francs}$

détenues par l'importation directe pour la période 2012-2014, malgré l'effet positif qu'aurait dû jouer le franc fort.<sup>94</sup>

Le discours alarmiste des représentants de l'importation parallèle contraste cependant avec les chiffres de l'OFROU, qui considère que la sanction n'influence que marginalement le secteur et ne représente des montants importants que dans de rares cas. Selon l'OFROU, *seuls 5 % des importations directes de véhicules sont frappés par des sanctions et il s'agit essentiellement de dépassement de quelques grammes pour des montants entre 100 et 200 francs par véhicule*. Ces éléments sont corroborés par les statistiques de l'OFEN pour qui les véhicules lourdement taxés ne représentent qu'environ 10 % des véhicules importés directement et environ 5 % de la flotte des importateurs généraux. Dans les deux cas, les véhicules très fortement émetteurs de CO<sub>2</sub> représentent moins de 5 % des ventes.<sup>95</sup> *On doit en conclure que le rôle des sanctions dans l'abandon de l'importation parallèle par certains garages est réel, mais d'importance limitée*.

D'autre part, certains acteurs *détournent* l'instrument des normes de prescriptions, en cela que des véhicules dépassant les valeurs cibles d'émission de CO<sub>2</sub> sont importés, en évitant les sanctions. Cette stratégie de détournement passe notamment par une réorientation des importations sur le marché de l'occasion. Puisque seuls les véhicules d'occasion de moins de six mois sont soumis à la sanction, les petits importateurs focalisent dorénavant leurs recherches sur les « bonnes occasions » à savoir un véhicule de plus de six mois, mais encore jeune et en parfait état et avec un kilométrage le moins élevé possible.<sup>96</sup> Les importateurs officiels<sup>97</sup> craindraient même que des véhicules soient volontairement achetés et stockés à l'étranger en vue d'une future importation en suisse.<sup>98</sup> L'OFEN dispose de statistiques sur l'étendue de ce type de détournement, car 17 cantons ont mis en place un système d'observation concernant « l'âge » des premières immatriculations. On observe effectivement une concentration des mises en circulation de véhicules d'occasions, dont l'âge est supérieur à 6 mois. Les véhicules d'occasion âgés de 2 à 6 mois ne représentent ainsi que 8 % des véhicules d'occasion nouvellement immatriculés ; ce chiffre quintuple et passe à 38 % en ce qui concerne les véhicules âgés de 7 mois ; la fréquence des véhicules âgés de 8 à 9 mois est sensiblement plus basse, se situant à environ 30 % ; enfin, les véhicules âgés de 10 à 12 mois ne constituent plus que 23 % des nouvelles immatriculations de voitures d'occasion<sup>99</sup>. Il n'existe malheureusement aucune statistique antérieure à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le CO<sub>2</sub>. Cependant, *le fait que 92 % des immatriculations de véhicules d'occasion concernent des voitures âgées de*

---

<sup>94</sup> Entretiens Autociel, Autoschweiz, OFROU, OFEN.

<sup>95</sup> Entretien OFEN.

<sup>96</sup> Entretien VFAS.

<sup>97</sup> Entretien Auto-schweiz.

<sup>98</sup> Ce phénomène de détournement de la loi semble rester marginal ne serait-ce qu'en raison du coût d'entreposage d'un véhicule et de la perte de valeur entre un véhicule neuf et un véhicule d'occasion.

<sup>99</sup> Données OFEN concernant les deux premières années depuis l'entrée en vigueur de la loi.

*plus de 6 mois n'est guère une coïncidence et tout laisse à penser que ce phénomène est lié aux nouvelles prescriptions sur les voitures de tourisme.*

Une autre mesure de contournement de la loi que nous avons identifiée consiste en *l'importation temporaire de véhicules très propres puis leur réexportation*. Le système du supercrédit permet aux véhicules très performants d'être comptabilisés plusieurs fois dans la moyenne d'émission du parc automobile d'un gros importateur parallèle ou d'un système de bourse (cf. plus bas). L'importation de véhicules très efficaces ou bénéficiant du supercrédit avant les contrôles annuels permet de faire baisser sensiblement la moyenne des émissions et donc d'éviter les sanctions. Après le contrôle, le véhicule est ensuite réexporté ou rétrocédé. Les émissions réelles du parc automobile d'un importateur parallèle recourant à cette tactique sont potentiellement bien supérieures à ce que le controlling mis en place par l'OFEN parvient à contrôler. Cependant, il faut relativiser la fréquence de cette stratégie qui demeure coûteuse, dans la mesure où l'importation puis la réexportation entraînent une perte de valeur du véhicule. Elle n'est rentable économiquement que pour les gros importateurs parallèles se situant juste au-dessus des valeurs cibles. De plus, l'importation de véhicules permettant de bénéficier du supercrédit est risquée, car leur revente est difficile, considérant la faible demande actuelle pour ce type de véhicules à motorisation électrique ou hybride. Néanmoins, la fin des mesures transitoires et l'augmentation de la valeur des sanctions pour les trois premiers grammes excédentaires dès 2019 pourraient augmenter l'attractivité de cette stratégie de contournement.

Pour les petits importateurs, contourner les sanctions découlant des normes d'émission CO<sub>2</sub> est nécessaire pour sauvegarder la viabilité économique de l'importation directe. D'après les importateurs directs, l'entrée en vigueur des normes CO<sub>2</sub> a dès lors constitué une surcharge de travail importante, estimée à 3-4 heures par véhicules, soit environ une semaine de travail par mois.<sup>100</sup> Cette surcharge est non seulement induite par la recherche spécifique de véhicule non soumis à la loi, mais surtout par le travail supplémentaire nécessaire pour obtenir les permis d'immatriculation du véhicule et les procédures administratives.<sup>101</sup>

La quatrième stratégie d'adaptation observée est celle de *l'innovation*. Pour effacer la distinction entre petits et grands importateurs, certains petits importateurs ont eu recours à la solution du groupement proposée par le législateur. Toutefois, les groupements présentent un risque non négligeable dans la mesure où ils impliquent la responsabilité solidaire des acteurs en cas de sanctions.<sup>102</sup> Un groupement nécessite donc une grande confiance préalable entre des acteurs concurrents, ce qui est difficile à obtenir. *L'alternative consiste en la création d'une bourse CO<sub>2</sub>, qui permet, sur le modèle d'une assurance privée, de réduire l'impact des sanctions en diluant leurs conséquences financières sur l'ensemble des participants à la bourse.*

---

<sup>100</sup> Entretien Classica Motor.

<sup>101</sup> Entretien VFAS.

<sup>102</sup> Entretien Autociel.

Concrètement, il est proposé aux petits importateurs ou aux privés désirant utiliser la filière parallèle pour importer un véhicule de le faire par le biais d'une bourse CO<sub>2</sub>, prenant la forme institutionnelle d'une entreprise considérée au sens de la loi comme un gros importateur. La gestion administrative de l'importation et la responsabilité d'éventuelles sanctions dues aux dépassements des valeurs cibles sont alors déléguées à cette bourse. En contrepartie, *les clients des bourses CO<sub>2</sub> s'acquittent de frais, qui sont dans certains cas, jusqu'à 80 % inférieurs à ce qu'impliquerait une importation directe sans passer par la bourse, et le paiement individuel de la sanction sur les émissions excédentaires de leur futur véhicule.*<sup>103</sup>

Le fonctionnement d'une telle bourse se base sur une estimation des sanctions s'appliquant à l'ensemble de la flotte de véhicule importée divisé par la moyenne des émissions de CO<sub>2</sub> de chaque véhicule. Un *prix virtuel du CO<sub>2</sub>* résulte de ce calcul, fluctuant en fonction des émissions totales de la flotte et indexé à la norme légale de 130 grammes de CO<sub>2</sub>/km ainsi qu'à la sanction de 142.5 CHF/grammes s'appliquant en cas de dépassement.<sup>104</sup>

La bourse est profitable, si l'addition des frais facturés aux clients dépasse le coût des sanctions s'appliquant à l'ensemble de la flotte importée par le biais de la bourse. Le maintien de la bourse à l'équilibre implique le refus de certains véhicules trop émetteurs en CO<sub>2</sub>. A contrario, les véhicules très efficaces en CO<sub>2</sub> et bénéficiant du système du supercrédit (cf. Tableau 6) sont recherchés par les entrepreneurs de la bourse pour tirer la moyenne d'émission du parc vers le bas. Un système progressif d'encouragement est parfois appliqué : plus le véhicule émet du CO<sub>2</sub>, plus le tarif de prise en charge est important, et inversement. Une marge de bénéfice est dégagée par la bourse permettant de payer un bonus CO<sub>2</sub> pour les véhicules dont les émissions sont inférieures à la valeur cible légale (environ 10 à 30 francs par gramme de CO<sub>2</sub> dans le cas de la bourse d'Autociel), un bonus à l'efficacité inexistant dans la loi sur le CO<sub>2</sub>.<sup>105</sup> Le coût de l'émission excédentaire par rapport à la valeur cible revient aux environs de 50 francs par gramme, ce qui représente une économie considérable pour le client par rapport au 142.50 CHF. de la sanction officielle.

La CO<sub>2</sub>-Börse d'Autociel traite environ un millier de véhicules par an, dont plus ou moins 50 % sont achetés par des particuliers. Selon son directeur, les bourses CO<sub>2</sub> répondent à une nécessité du marché, mais ne seraient pas pour autant source de profits considérables, constituant avant tout une activité annexe. L'essentiel de la surcharge de travail est assumé

---

<sup>103</sup>Entretien Autociel.

<sup>104</sup>Le coût facturé par la bourse CO<sub>2</sub> à l'importation d'une voiture a suit donc un calcul du type :

$$\text{Emissions}_a \times \left( \frac{\sum \text{émissions\_excédentaires} \times \text{Taxe}}{\sum \text{véhicules} \times \text{moyenne des émissions du parc}} \right) + \text{marge}$$

<sup>105</sup> Les véhicules émettant moins de 50g de CO<sub>2</sub>/km bénéficient d'un coefficient multiplicateur. Ils sont surpondérés dans la moyenne. Ce coefficient diminue chaque année jusqu'en 2016 où il n'y aura plus aucune différence avec les autres véhicules. En 2015 ce coefficient est de 1.5. Les véhicules électriques sont par conséquent plus intéressants pour une bourse CO<sub>2</sub> et sont rémunérés d'avantage que les autres. C'est ce qui explique cette fourchette de 10 à 30 francs. À noter que les véhicules importés par les particuliers tendent, par ailleurs, à être en moyenne plus polluants que ceux achetés par les importateurs.

dans le cas de la CO<sub>2</sub>-Börse par le directeur lui-même et le succès de la bourse n'a donné lieu à aucune augmentation de la main d'œuvre pour le moment.

Il y a actuellement quatre bourses CO<sub>2</sub> en Suisse, la CO<sub>2</sub>-Börse AG, la CO<sub>2</sub>-Börse by Auto Kunz AG, la CO<sub>2</sub>-Börse d'Autociel et la bourse CO<sub>2</sub> d'autorecherche.ch<sup>106</sup>. Aucune base juridique n'existe formellement concernant ces bourses. Elles reposent en partie sur l'article concernant les groupements d'importateurs (art. 11 al. 3, loi sur le CO<sub>2</sub>), dans la mesure où cette disposition prévoit la possibilité de mise en commun des émissions entre plusieurs importateurs. Toutefois les bourses divergent des groupements de par leur nature dynamique. Le groupement est formellement annoncé préalablement à l'OFEN et les participants sont liés par la responsabilité solidaire. La bourse en revanche, assimilable à un système d'assurance privée contre des risques de sanctions publiques, n'est pas un instrument figé et ses opérateurs seuls assument la responsabilité des sanctions.

S'il n'y a pas de bases légales, les autorités sont bien informées de la situation et reconnaissent une certaine utilité à ces bourses. Un projet de subvention aurait même été envisagé avant d'être finalement abandonné.<sup>107</sup> D'après nos différents entretiens, il apparaît que les bourses CO<sub>2</sub> ont un rôle essentiel pour les petits importateurs parallèles, pour qui la poursuite de leur activité serait difficile sans cette solution. La plupart des grands importateurs parallèles capables d'atteindre la masse critique nécessaire pour neutraliser leur moyenne d'émission de CO<sub>2</sub>, sans système de bourse, se situent en effet dans l'agglomération zurichoise. A termes, la nécessité d'atteindre une masse critique suffisante pour être rentable, la fin des mesures de transition ainsi que la professionnalisation nécessaire en raison d'une législation plus contraignante va vraisemblablement entraîner une centralisation du secteur.<sup>108</sup>

La législation en vigueur ainsi que le système de bourse offrent également de nouvelles opportunités économiques aux gros importateurs parallèles spécialisés dans les véhicules à faibles émissions de CO<sub>2</sub>. Les importateurs de véhicules électriques ou d'autres véhicules émettant moins de 50g de CO<sub>2</sub>/km peuvent ainsi être qualifiés de « gagnants » de la législation, dans la mesure où ces voitures bénéficient de supercrédits qui sont recherchés par les opérateurs de bourse CO<sub>2</sub>. Les importateurs parallèles de véhicules particulièrement efficaces trouvent alors dans ces bourses un nouveau marché pour écouler leur véhicules à prix avantageux.

#### **2.3.4 Stratégies d'adaptation des gros importateurs officiels aux prescriptions sur les voitures de tourisme**

La marge d'adaptation des gros importateurs est sensiblement plus faible que celle des importateurs parallèles, dans la mesure où ils sont soumis à un double impératif de la part du

---

<sup>106</sup> Liste des bourses CO<sub>2</sub> disponible à l'adresse : <http://www.energieschweiz.ch/co2-boersen>

<sup>107</sup> Entretien Autociel.

<sup>108</sup> Entretien OFEN.

constructeur qui veut pouvoir proposer à la vente l'ensemble des véhicules produits, et dont les marges sur la vente des voitures sont non négociables.<sup>109</sup> Contrairement à un importateur direct qui peut disposer de tous les véhicules disponibles à l'importation en Suisse pour compenser les émissions des véhicules les plus polluants, les importateurs officiels peuvent se fournir que chez leur constructeur, par exemple le groupe VW dans le cas de AMAG.

Depuis l'introduction des normes d'émissions sur les voitures de tourisme, les gros importateurs officiels ont essentiellement développé deux stratégies d'adaptation et cinq mesures concrètes (cf. Tableau 10).

Tableau 10 : stratégies et mesures adoptées par les importateurs généraux en réponse aux normes d'émission

Stratégies d'adaptation	Mesures
<b>1. Concrétisation</b>	1a. Adaptation du prix de vente en fonction des performances CO <sub>2</sub> des véhicules 1b. Actions de promotion ponctuelles sur les véhicules efficients 1c. Promotion des motorisations diesel
<b>2. Passivité</b>	2a. Non-affichage fréquent du coût CO <sub>2</sub> des véhicules proposés 2b. Inaction (rendue possible par les progrès des constructeurs en matière de CO <sub>2</sub> et la possibilité de compenser les émissions sur l'ensemble de la flotte)

Chez un gros importateur comme AMAG, on distingue principalement des stratégies de *concrétisations* des normes sur les voitures de tourisme. Avant 2012, la politique de vente de véhicules était essentiellement définie par la quantité et le prix des véhicules. L'introduction des normes sur les voitures de tourisme a obligé les gros importateurs à considérer le facteur des émissions de CO<sub>2</sub>, ce qui a impliqué un repositionnement tarifaire des véhicules proposés à la vente. Certains modèles fortement émetteurs sont rendus dissuasifs par une augmentation du prix tandis que les modèles plus efficients voient leurs prix baissés. Les véhicules diesel se voient ainsi avantagés par leur plus faible consommation de carburant. En outre, le lancement d'une offre promotionnelle sur certains véhicules, qui aurait été rentable, doit parfois être abandonné en raison du bilan CO<sub>2</sub> et du poids économique des sanctions et les véhicules efficients sont davantage la cible d'offres promotionnelles. *Ces réorientations du client vers des modèles de véhicules plus sobres sont clairement l'un des effets positifs et attendus de la loi.*

L'importateur officiel est aujourd'hui contraint de connaître en permanence son bilan CO<sub>2</sub> pour pouvoir s'adapter et éviter les dépassements des valeurs cibles. Les gros importateurs sont aidés en cela par les rapports quadriannuels effectués par l'OFEN, qui permettent à l'importateur de savoir où il en est exactement à la fin de chaque trimestre. Ces rapports sont reconnus comme étant des instruments efficaces pour déterminer l'écart à la valeur cible.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> Entretien AMAG.

<sup>110</sup> Entretien AMAG.

L'introduction de normes de prescription sur le CO<sub>2</sub> ne génère cependant pas que des réactions positives au sens de la protection du climat. On constate également l'existence de simples stratégies de *passivité* face aux nouvelles exigences légales, en cela que les gros importateurs généraux n'ont pas nécessairement besoin de modifier réellement leurs pratiques commerciales pour être conforme aux valeurs cibles fixées dans la loi. La loi sur le CO<sub>2</sub> délivre certes une incitation à vendre des véhicules plus efficaces énergétiquement afin de ne pas être soumis aux sanctions, mais les progrès des constructeurs en matière de véhicules propres, ainsi que la possibilité de compenser les émissions d'un véhicule très consommateur sur l'ensemble du parc permet à nombre d'importateurs officiels d'atteindre une moyenne d'émission CO<sub>2</sub> par véhicule plus exigeante que celle fixée dans la loi. *Certains importateurs atteignent par ailleurs déjà le futur objectif de 95g de CO<sub>2</sub>/km et peuvent se conformer aux prescriptions actuelles sans efforts majeurs.*

Cette situation se mesure notamment au fait que la grande majorité des importateurs généraux respectent les valeurs cibles. Les sanctions sont ainsi restées relativement modérées par rapport à la taille du secteur : *2,7 millions taxés<sup>111</sup> pour une industrie de plus de 12 milliards de francs de chiffre d'affaires annuel<sup>112</sup>*. Pour l'année 2013, sur 23 importateurs officiels, seuls 3 ont dû payer une sanction sur le CO<sub>2</sub>.<sup>113</sup> Cela est toutefois également dû au système des mesures transitoires qui a aidé les grands importateurs à éviter les sanctions.

La capacité d'*innovation* des gros importateurs en matière de réorientation vers des véhicules peu émetteurs est également limitée structurellement *par les intérêts propres de l'importateur, qui produit des marges supérieures lorsqu'il vend des véhicules puissants et/ou bien équipés*. Le système actuel de sanctions (mesures transitoires et comptabilisation sur l'ensemble de la flotte et non sur chaque véhicule) ne remet pas encore en question l'association entre la marge bénéficiaire de l'importateur et la vente de véhicules à forte cylindrée. À titre d'exemple, sur la voiture la plus vendue en Suisse, la VW Golf, la motorisation la plus efficiente sur le plan des émissions est également la plus coûteuse avec une valeur de 46'000 CHF pour un le modèle hybride plug-in (contre 40'450 environ pour la Golf GTI équivalente non hybride). De manière générale, les véhicules disposant de technologies alternatives efficaces sont des véhicules plus chers que les version sportives. *Dans l'exemple de la Golf GTI, d'éventuelles sanctions, pratiquées à leur taux actuel ne couvrirait même pas la moitié de l'écart de prix entre motorisation standard et hybride pour une puissance inférieure et un surpoids d'une centaine de kilogrammes.*<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> *ibid.*

<sup>112</sup> Source : Auto-Suisse, présentation  
<http://www.Auto-Schweiz.ch/fr/a-propos-dAuto-Suisse/>

<sup>113</sup> OFEN (2014a). Fiche d'information sur la mise en œuvre des prescriptions sur les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme en 2013. OFEN, Section communication, 27.06.14.  
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35389.pdf>

<sup>114</sup> Entretien AMAG.

L'intérêt structurel de l'importateur pour la vente de véhicules puissants (et potentiellement plus émetteur en CO<sub>2</sub>) est renforcé par le fait que les émissions de CO<sub>2</sub> ne sont pas nécessairement un argument central lors de l'achat pour les consommateurs. Selon le vice-président du groupe AMAG, les véhicules actuels ont dans l'ensemble une image propre auprès du public en raison des nombreux progrès effectués ces dernières années en terme de réduction de la consommation. Le pourcentage de la population à considérer les émissions de CO<sub>2</sub> comme critère déterminant au moment de l'achat serait ainsi faible. *Ceci, d'autant plus que les importateurs généraux, contrairement aux importateurs parallèles ne diffusent pas nécessairement l'information que tel véhicule dépasse les normes légales en matière de CO<sub>2</sub> et le montant potentiel associé au dépassement.* L'acheteur n'est ainsi pas nécessairement informé au moment de l'achat qu'il s'apprête à acquérir un véhicule polluant trop par rapport aux normes légales.

Il est encore difficile d'affirmer quelles seront les stratégies des importateurs généraux sur le long terme. En raison de la fin de certaines mesures d'accompagnement, notamment l'assiette de « taxation » réduite, 100 % des véhicules soumis à la loi seront désormais comptabilisés pour calculer la moyenne d'émission en 2015. L'OFEN table ainsi sur une croissance des sanctions pour 2015 à environ 4 millions de francs suisses.<sup>115</sup> La fin des mesures transitoires signifie une certaine incertitude pour les stratégies futures des gros importateurs. Le groupe AMAG a ainsi pensé à plusieurs scénarios d'adaptation pour l'année 2015, certains d'entre eux prévoyant le respect des normes d'émission fixées dans la loi (concrétisation) *et d'autres non.* Une simple stratégie de passivité et le paiement d'éventuelles sanctions, invisibles pour le consommateur, pourrait être privilégiée.

Le respect future des normes par les gros importateurs généraux dépend grandement de facteurs exogènes à la politique climatique, notamment la politique CO<sub>2</sub> adoptée par les constructeurs européens, qui définit grandement à quel point il sera facile pour les importateurs suisses de respecter les normes helvétiques, et la valeur du franc suisse. Par exemple, l'abandon du taux plancher à 1.20 entre le Franc suisse et l'Euro a grandement stimulé le marché automobile. Les tarifs ont été ajustés et le mois de février 2014 a représenté un record de vente historique pour le groupe AMAG. La volatilité du prix de vente des automobiles représente ainsi un risque pour l'instrument des normes d'émissions, *car si les prix de vente des véhicules venaient à baisser, le consommateur pourrait s'orienter vers des motorisations plus puissantes, neutralisant partiellement les effets des normes d'émission et des sanctions.*<sup>116</sup>

## 2.4 Discussion

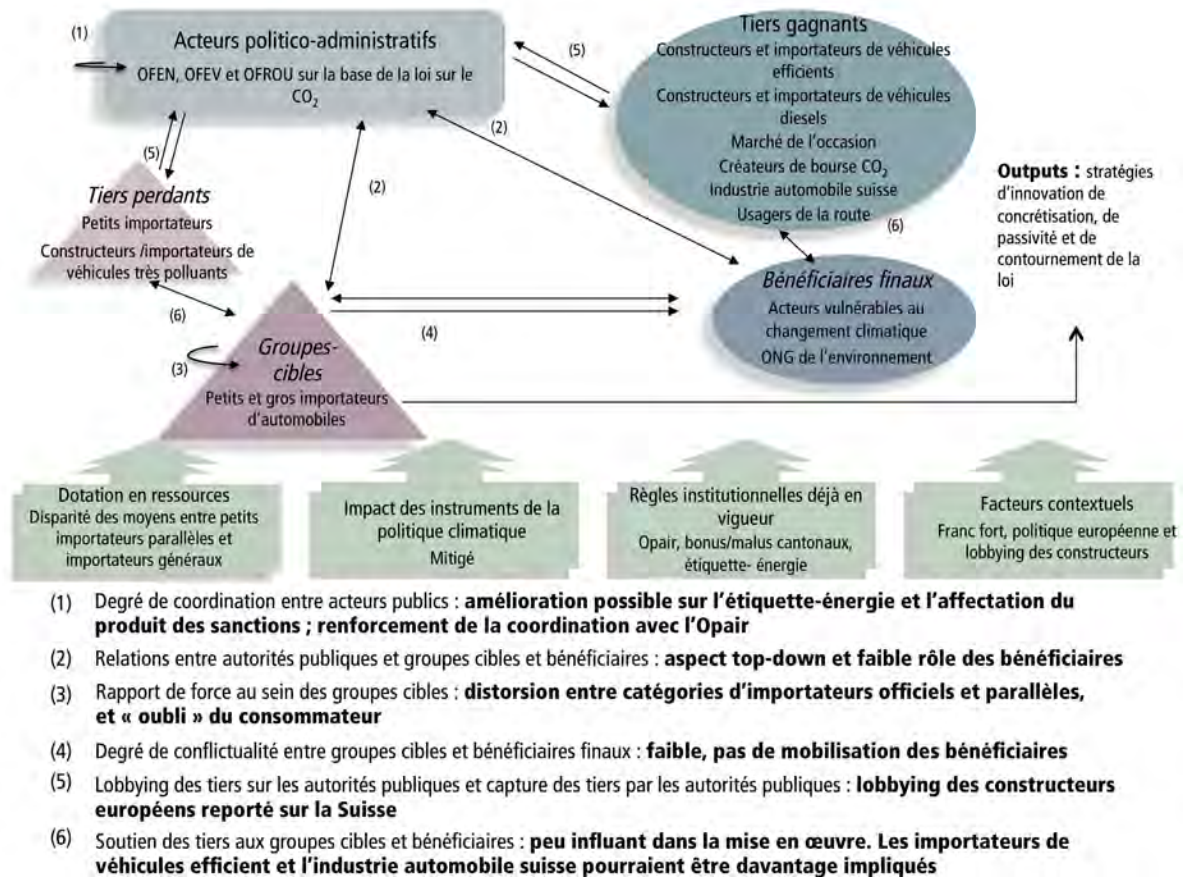
Sur la base de nos entretiens et des recherches effectuées, nous livrons le diagnostic suivant de l'instrument des prescriptions sur les voitures de tourisme (cf. Figure 20).

---

<sup>115</sup> Entretien OFEN.

<sup>116</sup> Idem.

Figure 20 : Diagnostic des prescriptions sur les voitures de tourisme



Les acteurs politico-administratifs ont mis en place un nouvel instrument — les normes prescriptives sur les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme – dont l'effet final devrait être de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> du secteur des transports, afin de contribuer à l'objectif de contenir le réchauffement climatique à une hausse de 2° au maximum. Pour ce faire, les acteurs politico-administratifs ont désigné un groupe cible : les importateurs d'automobiles. Afin d'influer sur leur comportement, la logique de fonctionnement de l'instrument est typiquement « top-down » et impose des standards de consommation de carburant que les importateurs de voitures de tourisme doivent respecter. En cas de non-respect, les importateurs sont frappés par une sanction qui prend la forme d'une taxe proportionnelle au dépassement des normes d'émission de CO<sub>2</sub>.

### 2.4.1 L'efficacité de l'instrument

Les prescriptions telles qu'elles ont été définies sont le résultat d'un arbitrage entre les différentes visions de la mobilité en Suisse et reprennent en grande partie le droit européen. Or, l'instrument des prescriptions souffre d'un déficit d'efficacité. Les autorités n'influencent, en effet, pas directement les choix de consommation et de mobilité des usagers de la route,

alors qu'ils sont, selon le principe de *la cause la plus immédiate*<sup>117</sup>, les principaux responsables des émissions de CO<sub>2</sub> résultant des voitures de tourisme. En effet, la préférence des consommateurs pour des véhicules chers et fortement émetteurs en CO<sub>2</sub> représente le principal problème au sens des objectifs de la loi sur le CO<sub>2</sub>. Alternativement, l'action publique passe par l'intermédiaire d'un autre groupe cible : les importateurs. Or, il n'est pas assuré que l'augmentation du prix des véhicules peu efficaces suffise à modifier le comportement des consommateurs dans les conditions de fonctionnement actuelles de l'instrument.

*Une lacune de l'instrument des normes à cet égard consiste dans sa faible visibilité pour les consommateurs*, puisque la sanction pour dépassement des normes n'est pas systématiquement indiquée sur les véhicules. Seule une étiquette-énergie<sup>118</sup> figure systématiquement, qui, ne mentionne pas que le véhicule pollue plus que ce qui est demandé au travers des normes, et qui ne s'applique pas aux véhicules d'occasion (plus de 200km parcouru) auxquels les petits importateurs font de plus en plus recours. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les effets finaux de l'instrument, le manque de visibilité des normes CO<sub>2</sub> s'appliquant aux voitures de tourisme amoindrit leur impact. Il faut également relever que les normes d'émissions sont plus visibles dans le cas des importateurs parallèles qui font systématiquement figurer le prix des sanctions CO<sub>2</sub> sur les véhicules.

Il faut également relever l'absence ostensible des bénéficiaires finaux dans les dynamiques de mise en œuvre des normes sur les voitures de tourisme. Si les organisations de protection de l'environnement ont été actives pendant les phases parlementaires qui ont mené à la formulation des normes, notamment par le biais de l'initiative pour un climat sain, celles-ci n'exercent aucune influence sur les stratégies des importateurs automobiles. D'un point de vue communicationnel cette faible présence est liée à un effet concret : les normes de prescription semblent mal comprises par le public, car elles sont au pire assimilées à un nouvel impôt renchérissant le prix des voitures, et au mieux, comme une tentative de promouvoir les véhicules dont l'efficacité énergétique est élevée. La « légitimité climatique » de cette mesure, soit le lien qu'elle entretient avec la protection du climat n'est guère comprise, ni mise en avant pour favoriser un changement comportemental des utilisateurs finaux des voitures de tourisme : les usagers de la route.

## 2.4.2 L'effectivité de l'instrument

L'impact positif de la législation se traduit par une stratégie de *concrétisation* des importateurs visible dans le fait que les importateurs officiels reportent les sanctions sur les prix de vente des véhicules, ce qui entre en ligne de compte dans les choix d'acquisition de véhicules des consommateurs.

---

<sup>117</sup> Principe de causalité, souvent traduit par principe du « pollueur-payeur » bien que la signification de ces deux termes ne soit pas exactement identique.

<sup>118</sup> Ordonnance du DETEC sur les données figurant sur l'étiquette-énergie des voitures de tourisme neuves du 5 juillet 2011 (RS 730.011.1).

Le mode d'intervention retenu pour influencer le comportement des groupes cibles affecte le secteur de l'importation d'automobiles en créant un régime différencié entre petits et grands importateurs, distorsion qui s'ajoute aux rapports de compétition déjà existants entre importateurs parallèles et importateurs officiels. En conséquence, les stratégies de réaction mises en place par les différentes catégories d'importateurs en réponse à l'introduction des normes varient fortement.

Tableau 11 : ratio des importateurs soumis à sanctions

	Gros importateurs officiels	Gros importateurs parallèles	Petits importateurs (parallèles)
Ratio des importateurs soumis à sanctions	13 %	24 %	35 %

Source : OFEN, 2014

Selon, les statistiques de l'OFEN, en effet, seulement une petite partie du secteur de l'importation ne respecte pas les normes d'émission et subisse des sanctions. **35 % des petits importateurs** sont soumis à des sanctions pour dépassement des normes. En outre, malgré que les petits importateurs représentent **moins de 10 % du marché, ils contribuent à 51 % des recettes générées** par les sanctions. Au contraire, seuls **13 % des importateurs officiels** qui détiennent près de 90 % du marché sont soumis à sanction (cf. Tableau 11).

Les importateurs officiels ne sont donc globalement qu'encore peu affectés par les normes de prescription sur les voitures de tourisme. Plus des trois quarts des gros importateurs respectent déjà les normes légales, et comme le montre cette étude, sans nécessairement avoir eu besoin de modifier drastiquement leur comportement en matière d'importation de véhicules. Une *stratégie de passivité* suffit donc à certains importateurs officiels pour parvenir à respecter les nouvelles exigences légales. Cet élément suscite un questionnement sur l'effectivité et l'additionnalité réelle des normes helvétiques, qui ne font que suivre les standards légaux européens, auxquels les constructeurs européens, dominants sur le marché suisse, s'adaptent préalablement. Les émissions moyennes d'un importateur officiel résultent dans une très large mesure des progrès techniques en matière d'efficacité énergétique des constructeurs auxquels ils sont affiliés. Les mesures transitoires actuelles et la possibilité de compenser les émissions de véhicules plus polluants sur l'ensemble du parc de véhicules importés permet aux importateurs officiels d'adopter une stratégie de relative passivité face aux nouvelles normes légales, bien que des comportements de concrétisation des normes soient déjà observables.

La fin progressive des mesures transitoires dès 2015 pourrait changer cette situation en imposant des conditions plus dures aux importateurs officiels, qui serait alors forcés d'adopter des stratégies de concrétisation des normes CO<sub>2</sub> en incitant plus fortement les consommateurs à acquérir des véhicules efficaces. Or, les importateurs officiels *considèrent déjà que les exigences imposées aux importateurs suisses sont trop strictes par rapport à celles qui prévalent dans l'UE*, notamment que le marché européen a la possibilité de se compenser lui-même. Les petites cylindrées vendues en majorité dans les pays du sud de l'Europe lissent les

émissions plus importantes des marchés au pouvoir d'achat supérieur comme l'Allemagne ou la Suède<sup>119</sup>. Par conséquent, *Auto-Schweiz milite pour que le calcul des valeurs cibles soit effectué sur la moyenne des véhicules proposés par les constructeurs sur le marché européen, plutôt que la méthode actuelle qui pose des valeurs cibles spécifiques au marché suisse*<sup>120</sup>.

Une méthode alternative pour accroître l'effectivité et l'additionnalité des normes de prescriptions, si l'évolution des émissions du secteur des transports s'avérait insuffisante au regard des objectifs de la loi et de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub> serait d'introduire *des normes CO<sub>2</sub> plus sévères que celles de l'UE*. Cependant, une telle orientation pourrait pénaliser les gros importateurs officiels qui entretiennent une relation de dépendance à l'égard des constructeurs européens.

Les petits importateurs en revanche sont impactés beaucoup plus fortement par les nouvelles prescriptions et se retrouvent dans l'obligation de se conformer à la nouvelle législation par une adaptation concrète de leurs pratiques. Cette adaptation prend trois formes différentes. D'une part, la loi a eu un impact positif dans la mesure où elle contribue à ce que certains importateurs *concrétisent* l'objectif de diminution du CO<sub>2</sub> en réduisant les importations de véhicules fortement émetteurs et en privilégiant des motorisations plus efficaces. D'autre part, les petits importateurs ont également développé des *stratégies innovantes* non prévues par le législateur, par le biais des bourses CO<sub>2</sub> qui permettent de compenser le peu de flexibilité de l'instrument (top-down) des valeurs cibles spécifiques s'appliquant à chaque véhicule des petits importateurs. Troisièmement, les petits importateurs *contournent* également en partie la législation en se tournant davantage vers le marché du véhicule d'occasion de plus de 6 mois d'âge ou en ayant recours à l'importation temporaire de véhicules efficaces peu avant les contrôles, puis leur réexportation. De ce point de vue, et sans renforcement des dispositions pour limiter ces contournements, les impacts des prescriptions sur les voitures de tourisme sont affaiblis.

Plusieurs solutions se dessinent s'il apparaissait nécessaire de renforcer l'effectivité des dispositions sur les voitures de tourisme concernant les petits importateurs. La suppression du système du supercrédit, limiterait l'attractivité de l'importation temporaire de véhicules efficaces. De plus, le relèvement de l'âge du véhicule à partir duquel les normes de prescriptions doivent s'appliquer permettrait de lutter contre les contournements par le marché de l'occasion.

---

<sup>119</sup> La critique que la reprise de la législation européenne sur le territoire helvétique a amené des conditions plus sévères que dans le reste de l'UE est récurrente chez les importateurs. En effet, si l'Europe s'est fixé un objectif de 130 grammes de CO<sub>2</sub>/ km pour des véhicules d'un poids moyen de 1350 kg environ, la Suisse doit atteindre le même objectif, calculé sur un poids moyen de 1490 kg. En outre, le calcul de la sanction basé sur un taux de change fixe à 1.5 CHF/€, alors que les termes de l'échange ont largement évolué serait également plus sévère en comparaison européenne, pénalisant les importateurs helvétiques.

<sup>120</sup> Entretien Amag, entretien Autoschweiz

### 2.4.3 Désirabilité de l'instrument

Les nouvelles prescriptions entraînent un effet distributif dont la désirabilité est questionnable. Les importateurs parallèles payent en effet près de la moitié des sanctions, alors qu'ils ne représentent même pas dix pour cent du marché. La loi conduit ainsi à forme d'inégalité de traitement et met à contribution importateurs parallèles et importateurs officiels de manière asymétrique.

L'inégalité de traitement ne semble toutefois pas, pour l'instant, affecter l'équilibre du marché. Le pourcentage des importations directes se situe désormais au-dessus de 7 %, soit son niveau d'avant l'entrée en vigueur de la loi (à l'exception de l'année exceptionnelle de 2012).<sup>121</sup> À ce stade, nous n'avons pas le recul nécessaire pour évaluer l'impact durable de la loi sur la dynamique de concurrence préexistante entre importateurs généraux et importateurs directs. D'autant plus que, le franc fort et la conjoncture économique annulent en partie l'effet négatif des normes en stimulant le phénomène des importations parallèles.

Une des raisons qui pourrait expliquer l'absence de diminution significative des importations directes est que *la majorité des véhicules importés ne sont en fait pas ou pas peu soumis à des sanctions*. Dans 75 % des cas, le montant des sanctions ne dépasse pas les 1000 francs et seuls 5 % des cas dépassent les 5000 francs. Il y a donc une très petite minorité de véhicules qui sont frappés par l'essentiel des sanctions. Il s'agit de véhicule de niche, généralement fort coûteux, et dont les acheteurs ne sont pas découragés par une sanction de plusieurs dizaines de milliers de francs.

Une des conséquences indésirables de l'instrument des prescriptions sur les voitures de tourisme est le recours, aussi bien par les petits que les gros importateurs, aux motorisations diesel pour respecter les normes d'émissions. Ce phénomène n'est pas sans conséquence pour la santé. En effet, les motorisations diesel sont certes moins consommatrices en carburant, mais émettent plus de microparticule considérée comme cancérigène.<sup>122</sup> Si les véhicules diesel n'en sont pas la seule source d'émission, une augmentation significative de ce type de motorisation pourrait engendrer des répercussions négatives qui ne sont toutefois pas l'objet du présent rapport.

### 2.4.4 Conséquences inattendues de l'instrument : les tiers-gagnants et perdants de la politique

L'instrument des normes a également eu des conséquences indirectes en créant des « tiers gagnants », qui retirent une rente et de nouvelles ressources de l'entrée en vigueur de l'instrument et auxquels le législateur n'avait pas nécessairement pensé.

---

<sup>121</sup> <http://www.auto-i-dat.ch/>. Entretien OFEN ; <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/direktimporte-beleben-den-autohandel-1.18319919>.

<sup>122</sup> CIRC (2012) Les gaz d'échappement des moteurs diesel cancérigènes, Centre International de Recherche sur le Cancer, Organisation Mondiale de la Santé. Communiqué de presse N°213. 12 juin 2012.

Parmi ces acteurs, il y a premièrement quelques constructeurs et importateurs d'automobiles particulièrement efficaces qui bénéficient du nouveau dispositif légal et du système du supercrédit en vendant leurs grammes de CO<sub>2</sub> non utilisés à travers les diverses bourses du pays. Il s'agit notamment de marques comme TESLA qui ne vendent que des véhicules électriques. Certains exportateurs de véhicules d'occasions européens profitent également de l'attrait des véhicules d'occasions suscité par la loi.<sup>123</sup> Les opérateurs de bourses CO<sub>2</sub> figurent aussi parmi les gagnants de la nouvelle législation, dans la mesure où elles s'avèrent rentables pour leurs propriétaires. Ces bourses représentent, certes une forme de nouvelle rente économique, mais elles sont également la condition sine qua non du maintien de l'activité des petits importateurs.

Les constructeurs de pièces automobiles helvétiques, qui réalisent un chiffre d'affaire estimé à 7 milliards de CHF par année<sup>124</sup>, en exportant du matériel de pointe – notamment dans le domaine des technologies environnementales – pourraient également à terme profiter de l'écologisation du marché de l'automobile si le secteur parvient à se positionner comme leader dans ce domaine. Toutefois, l'influence de la législation helvétique sur la performance du secteur automobile suisse est limitée. En effet, les constructeurs automobiles s'adaptant bien davantage aux normes européennes qu'aux normes suisses. Par conséquent, c'est bien davantage la politique de l'UE qui pourrait favoriser certains « providers » de technologie verte<sup>125</sup>, à moins que les normes suisse deviennent plus ambitieuses que celles de l'UE. L'inclusion du facteur poids, favorisant les grosses cylindrées, dans le calcul des normes d'émissions montre cependant l'influence de certains lobbies de constructeur au niveau européen, qui luttent contre des normes environnementales trop exigeantes, influence qui s'est reportée en Suisse par la reprise de la législation européenne. *Les constructeurs de pièces automobiles helvétiques, s'ils se trouvent être suffisamment orientés sur le marché de l'équipement très performant en terme de CO<sub>2</sub>, pourraient être mobilisables en soutien à un renforcement des prescriptions sur les voitures de tourisme.*

De manière étonnante, on trouve également parmi les gagnants de la politique *les usagers de la route qui bénéficient de la réaffectation du produit des sanctions au travers du fonds d'infrastructure (LFI/Infra)*. Les sommes perçues auprès des importateurs d'automobiles qui ne respectent pas les normes sur les voitures de tourisme sont ainsi retournées aux usagers et consommateurs de voitures de tourisme. À cet égard, les sanctions fonctionnent de manière comparable avec la redevance poids lourds, dont le produit doit servir à financer les coûts collectifs provoqués par les poids lourds<sup>126</sup>, à l'exception notable du fait que la majorité des 2/3

---

<sup>123</sup> Le marché suisse est cependant relativement petit avec environ 2000 véhicules importés par année.

<sup>124</sup> A comparer avec les 16 milliards d'exportation que l'on attribue à l'industrie horlogère. Voir : Schulze, A., Schmitt, P., & Neumüller, K. (2008). *Automobilindustrie Schweiz - Branchenanalyse 2008*. Zürich: ETH Zürich, Swiss Center for Automotive Research (swiss CAR).

<sup>125</sup> Ces « providers » sont essentiellement des entreprises de hautes technologies travaillant sur les matériaux innovants, les accumulateurs, piles à combustible, etc.

<sup>126</sup> Art. 7, Loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations du 19 décembre 1997. RS 641.81

du produit total de la redevance poids lourds doit être investie dans les grands projets ferroviaires en soutien à l'art 84 de la Constitution sur le transit alpin. *Or, le fait que le produit des sanctions pour non-respect des normes CO<sub>2</sub> sur les voitures de tourisme soit employé pour financer des infrastructures génératrices de CO<sub>2</sub> paraît fortement contradictoire avec les objectifs de la loi CO<sub>2</sub> qui ordonne à son art. 1, la réduction des émissions de gaz à effet de serre.*

Certains petits importateurs parallèles perdent de la politique. En effet, dans l'esprit de la loi, cette catégorie d'acteurs doit être ciblée par les mesures, mais ne devrait pas constituer le cœur du dispositif de réduction, en raison de leur faible part de marché. En effet, tout dispositif légal de réduction du CO<sub>2</sub> devrait, s'il se veut rationnel et efficace, cibler en priorité les secteurs du marché, où le potentiel de réduction est le plus élevé et les coûts marginaux de réduction les plus faibles, c'est-à-dire dans le cas d'espèce, les gros importateurs officiels. Or, certains petits importateurs perdent de la loi, car ils sont proportionnellement bien plus touchés par les sanctions.

Enfin, dans une moindre mesure, car ils représentent une partie infinitésimale du parc automobile, certains constructeurs de véhicules très émetteurs de CO<sub>2</sub> sont également pénalisés par la nouvelle réglementation. Il s'agit de constructeurs aux ventes très faibles en Suisse, comme certaines entreprises américaines ou des producteurs de voitures sportives. Toutefois, il faut relativiser ce manque à gagner, car la Suisse représente pour eux un très petit marché, et parce que la réalisation de l'objectif de la loi vise justement à limiter le nombre de ces véhicules très fortement émetteurs.

## **2.5 Conclusion/recommandations**

Les nouvelles normes d'émission sur les voitures de tourisme, tel qu'elles sont appliquées en Suisse, constituent un instrument principalement incitatif : un dépassement des valeurs limites contraint l'importateur à s'acquitter d'une pénalité financière. L'introduction des prescriptions sur les voitures de tourisme a renforcé le contrôle public sur les émissions de CO<sub>2</sub> issus de l'offre en automobile. Auparavant en effet, seule une convention d'objectif s'appliquait aux importateurs d'automobiles. Dans le contexte actuel toutefois, le design de l'instrument limite en partie les effets positifs escomptés par le législateur.

Les stratégies mises en place par les importateurs en réponse à la loi ont pour principales motivations de maintenir la rentabilité de leur entreprise. Pour cette raison, la plupart des acteurs du secteur développent des stratégies visant à minimiser certains impacts de la législation. Certaines de ces stratégies sont compatibles avec les objectifs fixés par la Confédération. C'est notamment le cas des importateurs qui concrétisent les objectifs de la loi en diminuant l'importation de véhicules dont les émissions CO<sub>2</sub> dépassant la norme légale, ou alors en tentant d'influencer les consommateurs finaux par une politique de prix favorable aux véhicules plus efficaces. Toutefois, ces mesures prises par les importateurs sont limitées par leurs impératifs économiques et par les contraintes des constructeurs dont ils dépendent. D'autres stratégies particulièrement innovantes comme la mise en place de bourses CO<sub>2</sub> exercent des effets plus ambigus : si les bourses viennent clairement combler certains manques

de la loi, ainsi que certaines dispositions frappant disproportionnellement les petits importateurs, elles réduisent également les impacts positifs attendus des normes CO<sub>2</sub>, puisque la bourse, à la manière d'une assurance privée prévenant les risques de sanctions publiques, atténue l'incitation économique exercée par la politique climatique.

Le côté demande du marché automobile semble encore peu touché par les nouvelles dispositions, alors que la consommation en Suisse est en comparativement plus portée sur les véhicules gourmands en carburants fossiles. Le consommateur semble, en effet, très peu informé de l'existence de valeurs limites sur les émissions de CO<sub>2</sub> du parc automobile. En attendant une hypothétique sanction sur les carburants fossiles, voir une nouvelle et peu probable tentative d'interdire les véhicules les plus polluants à la circulation<sup>127</sup>, *l'obligation d'indiquer le montant de la sanction sur les véhicules proposés à la vente et l'organisation d'une campagne informationnelle sur le lien entre consommation de carburant et changement climatique* constituent des pistes intéressantes parmi les instruments déjà à dispositions des autorités (cf. art. 13 al. 5, loi sur le CO<sub>2</sub>). L'étiquette-énergie pourrait, par exemple, faire figurer l'indication de l'existence d'une sanction sur le véhicule et être également appliquée à certains véhicules d'occasion.

Si, l'effectivité des prescriptions CO<sub>2</sub> sur les voitures de tourisme devait impérativement être améliorée pour respecter les objectifs de protection du climat fixés dans les lois, alors la législation devrait chercher à réduire la fréquence des stratégies de passivité et de contournement mises en place par les importateurs. La fin progressive des mesures transitoires dès 2015 augmentera déjà la pression à agir sur les gros importateurs, puisque la base de calcul des émissions prend désormais en compte l'entièreté du parc automobile. Ceci pourrait également s'accompagner à terme de *la suppression du système du « supercrédit »* par une révision de l'art. 141 de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>, et d'une limitation du recours au marché européen de l'occasion par *un élargissement de la gamme de véhicules soumis aux normes CO<sub>2</sub> à ceux âgés de jusqu'à 12 mois conformément à l'art. 17 alinéa 4 de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>.*

On est également en droit de se demander si la Confédération ne se trompe pas de cibles en ayant mis au point un instrument qui affecte principalement les voitures de tourisme, dont les émissions ont été globalement stables depuis les années 90 (+7 %). Sur la même période, les émissions des camionnettes (+24 %) des bus (+21 %) des motocyclettes (+37.49 %) et surtout du tourisme à la pompe<sup>128</sup> (+54 %) ont crû bien plus fortement. *La seule solution pour agir contre le tourisme à la pompe consisterait à accroître le nombre d'acteurs du secteur des*

---

<sup>127</sup> Comme le proposait l'initiative « Pour des véhicules plus respectueux des personnes » retirée en 2011.

<sup>128</sup> La comptabilité carbone issue du protocole de Kyoto impose les émissions de CO<sub>2</sub> issues de la consommation de carburants par le secteur des transports routiers soient imputées au pays où la station essence qui procède à la transaction est située, indépendamment de l'origine nationale du véhicule acheteur. Le «tourisme à la pompe» désigne le phénomène des flux de personne provenant des pays limitrophes à la Suisse qui viennent y profiter des prix proportionnellement plus bas des carburants.

*transports ciblés par la politique climatique en augmentant le prix du carburant par l'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub> sur les carburants fossiles.*

Les normes sur les voitures de tourisme engendrent également trois externalités négatives qui doivent être mentionnées. Premièrement, la révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> provoque une inégalité de traitement entre grands et petits importateurs. Cependant, compte tenu des faibles impacts qu'entraîne cette distorsion sur la structure actuelle du marché, des mesures correctrices ne semblent pas impératives.

Deuxièmement, pour atteindre les valeurs limites d'émissions fixées dans la loi, certains importateurs privilégient des technologies potentiellement problématiques comme la motorisation diesel qui, bien qu'émettant en moyenne 10 % de CO<sub>2</sub> en moins, produit une bien plus grande quantité de microparticules nocives à la santé. À cet égard, un renforcement de l'articulation institutionnelle entre politique de protection du climat et politique de protection de l'air (Opair) pourrait s'avérer nécessaire.

Troisièmement, *le fonctionnement et le rôle des sanctions s'appliquant pour non-respect des normes d'émission est problématique.* D'une part, le terme de « sanction » est mal choisi, puisqu'en réalité le dépassement des normes ne constitue pas une infraction à la loi sur le CO<sub>2</sub>. Il ne s'agit guère d'une sanction, mais d'une *redevance* dont le produit retourne aux usagers des voitures de tourisme par une affectation au fonds d'infrastructure pour le trafic<sup>129</sup>. Or, l'affectation de la sanction pour non-respect des normes CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme est problématique, puisqu'elle finance des projets dont les conséquences sont *partiellement contradictoires avec l'objectif de la loi sur le CO<sub>2</sub>*. L'affectation du produit des sanctions au développement des infrastructures routières paraît ainsi incompatible avec de l'article 1 de la loi sur le CO<sub>2</sub> qui ordonne la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Il y a également deux raisons pour lesquels il est au final très difficile d'affirmer que les nouvelles normes sur les émissions CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme exercent un effet final significatif sur le bilan des émissions de GES de la Suisse. Premièrement, pour une raison complètement externe à la loi sur le CO<sub>2</sub>, mais qui pourrait bien influencer cette dernière à l'avenir : les protocoles de test des émissions de CO<sub>2</sub> réalisés par les constructeurs automobiles sont peu fiables et un écart conséquent entre les valeurs obtenues lors des tests et la consommation réelle des véhicules existe. Cette inadéquation des tests est par ailleurs reconnue par les constructeurs et les autorités qui s'affairent à les réviser. Ce problème pourrait à terme mener à une redéfinition des valeurs limites à respecter dans le secteur automobile.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques du 6 octobre 2006. RS 725.13.

<sup>130</sup> Cf. <http://www.rts.ch/emissions/abe/5566081-voitures-carburant-et-co2-ce-que-les-constructeurs-ne-vous-disent-pas.html>.

[http://www.lepoint.fr/automobile/innovations/consommations-de-carburant-pourquoi-elles-sont-fausses-18-10-2012-1518257\\_652.php](http://www.lepoint.fr/automobile/innovations/consommations-de-carburant-pourquoi-elles-sont-fausses-18-10-2012-1518257_652.php).

Deuxièmement, il est très difficile de déterminer dans quelle mesure les trajectoires d'émissions de CO<sub>2</sub> actuelles et futures du secteur de l'automobile en Suisse sont imputables aux prescriptions sur les voitures de tourisme en Suisse, tant la politique européenne est plus influente sur les efforts des constructeurs internationaux. Si à terme, l'ambition de la Confédération est de ramener le parc automobile suisse à un niveau d'émission moyen comparable à celui de l'Union européenne, alors des instruments supplémentaires devront certainement être mis en place dans le secteur des transports en Suisse.

Hormis l'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub> sur les carburants, option qui semble toujours aussi délicate politiquement<sup>131</sup>, nous suggérons que, dans le cas où cela s'avérerait nécessaire, le produit des sanctions pour non-respect des normes CO<sub>2</sub> soit affecté à un objectif qui soutient la loi sur le CO<sub>2</sub>, soit au Programme bâtiments, au Fonds de technologie, ou encore si le produit devait impérativement retourner aux utilisateurs des voitures de tourisme, dans des campagnes d'information ou dans des encouragements ciblés en faveur de voiture excellente sur le plan énergétique.

## 2.6 Références

Auto-i-dat (2014). Plus grand scepticisme lors d'achats de voitures importées directement. Zürich, 22.03.14.

<http://www.auto-i-dat.ch/fr/news.html#Direktimporte>

Auto-Schweiz (2003 à 2014). Statistiques annuelles des ventes de voiture par marque. <http://www.auto-schweiz.ch/fr/statistiques/ventes-de-voitures-par-marque/>

Auto-Schweiz (2013). 17<sup>ème</sup> rapport sur la réduction de la consommation normalisée de carburant des voitures de tourisme 2012 dans le cadre de l'ordonnance sur l'énergie.

<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/31239.pdf>

Auto-Schweiz (2015). Statistique sur le parc de véhicules motorisés 2007-2014. <http://www.Auto-Schweiz.ch/fr/statistiques/parc-de-vehicules-motorises/>.

CIRC (2012) *Les gaz d'échappement des moteurs diesel cancérigènes*, Centre International de Recherche sur le Cancer, Organisation Mondiale de la Santé. Communiqué de presse N° 213. 12 juin 2012.

CEATE-E (2011). *Vers une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme*. Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats, Communiqué de Presse, Service du Parlement. Berne, 12.01.2011

Conseil fédéral. Réponse du Conseil Fédéral suite à l'interpellation 03.3630.

Commission européenne C(2011) 8334 final du 25.11.2011

DFF, & DETEC. (2015). *Rapport explicatif sur l'avant-projet. Disposition constitutionnelle concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique*. Berne: DFF, DETEC.

DETEC (2008). Communiqué de presse : Politique climatique après 2012 : deux variantes pour la loi sur le CO<sub>2</sub>. Site de l'Office fédéral de l'environnement.

<http://www.bafu.admin.ch/dokumentation/medieninformation/00962/index.html?lang=fr&msg-id=23658>

---

<sup>131</sup> DFF, & DETEC. (2015). Rapport explicatif sur l'avant-projet. Disposition constitutionnelle concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique. Berne: DFF, DETEC.

- Eurotax (2014). Résultat Q4 2013. Editorial, Freienbach, 27.01.2014.  
[http://www.eurotaxpro.ch/fr/actualites/communiquede\\_presse\\_resultats\\_q4\\_2013/](http://www.eurotaxpro.ch/fr/actualites/communiquede_presse_resultats_q4_2013/)
- Eurotax (2013). Attractivité faiblissante des importations directes et parallèles. Editorial, Freienbach, 29.01.2013.
- Grandjean M. (2013) Zones d'ombre : Cartographier les réseaux d'influence et groupes d'intérêts au Parlement.  
<http://www.martingrandjean.ch/cartographier-reseaux-influence-interets-parlement/>.
- Greenpeace (2008). Les moteurs du dérèglement climatique. Paris, Greenpeace France.  
<http://www.greenpeace.org/canada/PageFiles/9411/les-moteurs-du-dereglement-cli-2.pdf>
- Indicateurs de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre en Suisse 1990-2012. Office fédéral de l'environnement, Division Climat, <http://www.bafu.admin.ch/klima/09570/index.html?lang=fr>
- Ingold K. (2007) *Analyse des mécanismes de décision : Le cas de la politique climatique suisse*. Thèse de doctorat, Faculté des Sciences économiques et sociales, Université de Genève.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques* (2e ed.). Zürich/Chur: Rüegger.
- Knoepfel, P. (2007). *Environmental policy analyses: learning from the past for the future: 25 years of research*. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.
- Knoepfel, P., Nahrath, S., Varone, F., Savary, J., & en collaboration avec Johann Dupuis. (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement*. Zürich : Rüegger.
- OFEN. (2010). La consommation moyenne des véhicules neufs passe sous la barre des 7 litres. Communiqué de presse du 7 juin 2010.
- OFEN (2014a). Fiche d'information sur la mise en œuvre des prescriptions sur les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme en 2013. OFEN, Section communication, 27.06.14.  
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35389.pdf>
- OFEN (2014b). Objectifs spécifiques s'appliquant en 2014 aux marques des petits constructeurs et des constructeurs de niche conformément à l'art. 28, al. 2, de l'ordonnance sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> 641.711. Office fédéral de l'énergie, Section Mobilité. Berne. Janvier 2014.
- OFROU (2015). Emission de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme. Office fédéral des routes, Homologation des véhicules.  
<http://www.astra.admin.ch/dienstleistungen/00125/00416/04690/index.html?lang=fr>
- OFEV (2009). Révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> : Analyse des résultats de la procédure de consultation. Office fédéral de l'environnement, Division Climat. [http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1653/Ergebnis\\_f.pdf](http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1653/Ergebnis_f.pdf)
- Schulze, A., Schmitt, P., & Neumüller, K. (2008). *Automobilindustrie Schweiz - Branchenanalyse 2008*. Zürich : ETH Zürich, Swiss Center for Automotive Research (swiss CAR).
- Schweizer, R. (2014). *Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales — Cas autour des bisses valaisans*. Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, Université de Lausanne.
- TCS (2012) 130g de CO<sub>2</sub> en 2015 : un objectif juste, une loi imparfaite. Touring Club Suisse, Communiqué de presse, Vernier, 24.05.2012.
- TCS (2013) Importation directe de voitures, brochure d'information. Touring Club Suisse, Conseil Mobilité, Emmen, 1er mars 2013.
- T & E (2009). *Reducing CO<sub>2</sub> Emissions from New Cars: A Study of Major Car Manufacturers' Progress in 2008*. Brussels, European Federation for Transport and Environment (T&E). VFAS <http://www.vfas.ch/fr/importation-directe/importations-directes-ue.html>

**Entretiens :**

1. Manuel Nicolaidis, directeur de Classica Motors SA
2. Markus Häfeli, directeur de Autociel SA, fondateur de CO<sub>2</sub>-Börse et vice-président de la VFAS.
3. François Launaz, président d'Auto-Schweiz », Monsieur (entretien n° 3).
4. Tobias Lukas, vice directeur d'AMAG SA
5. Stefan Wenger, responsable du secteur homologation, OFROU
6. Patrik Husi, spécialiste « Collecte de données sur le CO<sub>2</sub>, OFROU
7. Sebastian Dickenmann, spécialiste mobilité, OFEN

Les entretiens ont eu lieu entre janvier et mars 2015 et nous remercions ces personnes pour leur disponibilité.

**Sites internet :**

<http://www.agvs-upsa.ch/fr/branche-auto/faits-et-donnees>  
<http://autocherche.ch/bourseCO2>  
<http://www.Auto-Schweiz.ch/fr/a-propos-dAuto-Suisse/>  
<http://www.Auto-Schweiz.ch/fr/politique/les-importations-paralleles/>  
<http://www.bafu.admin.ch/klima/09570/index.html?lang=fr>  
<http://www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/?lang=fr&msg-id=33494>  
<http://www.bourse-co2.ch>  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/11/03/blank/02/01/02.html>  
<http://www.co2boerse.ch>  
[http://www.eurotaxpro.ch/fr/actualites/communiquede\\_presse\\_resultats\\_q4\\_2013/](http://www.eurotaxpro.ch/fr/actualites/communiquede_presse_resultats_q4_2013/)  
[http://www.lepoint.fr/automobile/innovations/consommations-de-carburant-pourquoi-elles-sont-fausses-18-10-2012-1518257\\_652.php](http://www.lepoint.fr/automobile/innovations/consommations-de-carburant-pourquoi-elles-sont-fausses-18-10-2012-1518257_652.php)  
[http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20033630](http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20033630)  
<http://www.rts.ch/emissions/abe/5566081-voitures-carburant-et-co2-ce-que-les-constructeurs-ne-vous-disent-pas.html>  
<http://www.vfas.ch/fr/importation-directe/importations-directes-ue.html>

**Bases légales :**

Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du 23 décembre 2011 (Etat le 1er janvier 2013), RS 641.71.  
Ordonnance sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du 30 novembre 2012 (Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2015), RO 641.711.  
Règlement CE N° 443/2009 <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0001:0015:fr:PDF>  
Ordonnance du DETEC sur les données figurant sur l'étiquette-énergie des voitures de tourisme neuves du 5 juillet 2011, RS 730.011.1.  
Loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations du 19 décembre 1997, RS 641.81  
Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques du 6 octobre 2006, RS 725.13.

# La politique suisse de réduction des émissions de gaz à effet de serre : une analyse de la mise en œuvre

## Rapport détaillé n° 2 : les stratégies d'assainissement énergétique des propriétaires fonciers en réponse au Programme Bâtiments

### Auteurs :

Dr Johann Dupuis, IDHEAP, Université de Lausanne

Lionel Walter, IDHEAP, Université de Lausanne

### Supervision :

Prof. Dr Peter Knoepfel, IDHEAP, Université de Lausanne

Sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Institut de hautes études en administration publique  
Politiques publiques et durabilité

|||||

Tél.+41 (0)21 692 68 41 | johann.dupuis@unil.ch | www.unil.ch/idheap/ppd

<b>3.1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>149</b>
3.1.1	<i>Historique.....</i>	149
3.1.2	<i>Modèle d'intervention et organisation du Programme Bâtiments .....</i>	152
3.1.3	<i>Questions de recherche .....</i>	154
3.1.4	<i>État de la littérature : incitations et barrières à l'assainissement énergétique.....</i>	156
3.1.5	<i>Cadre théorique.....</i>	158
3.1.6	<i>Méthode .....</i>	158
<b>3.2</b>	<b>Analyse quantitative des impacts du Programme Bâtiments</b>	
	<b>160</b>	
3.2.1	<i>Les disparités cantonales dans l'allocation des contributions.....</i>	160
3.2.2	<i>Le besoin en assainissement dans les cantons .....</i>	162
3.2.3	<i>Les déterminants structurels de l'allocation des contributions.....</i>	165
3.2.4	<i>La répartition des contributions par catégorie de propriétaire.....</i>	167
3.2.5	<i>Motivations à assainir et effet d'aubaine.....</i>	169
<b>3.3</b>	<b>Analyse qualitative : impacts du Programme Bâtiments sur les</b>	
	<b>acteurs de l'assainissement énergétique dans le canton de Vaud</b>	<b>172</b>
3.3.1	<i>Les spécificités du canton de Vaud : règles institutionnelles et facteurs contextuels .....</i>	172
3.3.2	<i>Les acteurs de l'assainissement énergétique et leurs stratégies en réponse au Programme Bâtiments .....</i>	177
<b>3.4</b>	<b>Discussion.....</b>	<b>191</b>
3.4.1	<i>Rappel.....</i>	191
3.4.2	<i>L'efficacité du Programme Bâtiments.....</i>	192
3.4.3	<i>Effectivité et effets d'aubaine du Programme Bâtiments.....</i>	194
3.4.4	<i>Les limites du Programme Bâtiments.....</i>	196
3.4.5	<i>Les conséquences socio-économiques indésirables du Programme Bâtiments.....</i>	198
<b>3.5</b>	<b>Conclusions/recommandations .....</b>	<b>199</b>
<b>3.6</b>	<b>Références.....</b>	<b>202</b>

## 2.7 Introduction

Le Programme Bâtiments est un élément clef de la politique de lutte contre le changement climatique de la Confédération. D'une part, il cible l'une des plus grosses sources de CO<sub>2</sub> en Suisse, soit la consommation d'énergie des bâtiments, responsable à hauteur de 40 % des émissions directes de CO<sub>2</sub> à l'échelle nationale,<sup>132</sup> dont 88 % proviennent du chauffage et 12 % de la production d'eau chaude.<sup>133</sup> D'autre part, parce qu'avec un budget de 320 à 360 millions de francs par an, il s'agit en termes financiers du plus gros programme public explicite de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en Suisse.

L'objectif du Programme Bâtiments est de « réduire durablement les émissions de gaz à effet de serre en aidant financièrement les propriétaires à rénover leurs biens de façon à abaisser leur consommation d'énergie et à contribuer ainsi à la protection du climat ».<sup>134</sup> Il est ainsi estimé que le parc immobilier suisse compte environ *1.5 million de bâtiments* pour lequel un besoin de mise en conformité avec les normes énergétiques actuellement en vigueur existe. Le potentiel de réduction du CO<sub>2</sub> dans le domaine du bâtiment est ainsi considérable. En outre, le coût marginal de réduction du CO<sub>2</sub> dans le bâtiment est estimé inférieur à celui de l'industrie, des services ou même des transports.<sup>135</sup> Le Programme Bâtiments se fixe ainsi comme objectif ambitieux d'abaisser les rejets de CO<sub>2</sub> de la Suisse de 1,5 à 2,2 millions de tonnes par an jusqu'en 2020, et doit, sur toute la durée de vie des mesures subventionnées, permettre d'éviter l'émission de 35 à 52 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>.<sup>136</sup>

### 2.7.1 Historique

Devenu effectif en 2010, le Programme Bâtiments a connu une histoire mouvementée et tire son origine d'une initiative parlementaire de 2002 provenant du président du lobby des propriétaires privés (Hauseigentümerversand, HEV), visant à améliorer les incitations économiques pour les propriétaires à effectuer des assainissements énergétiques.

À l'époque, le débat politique était dominé par la question houleuse de la révision du droit du bail. L'ASLOCA, estimant que la non-répercussion des baisses successives des taux hypothécaires sur les loyers avait coûté 18.8 milliards de francs aux locataires suisses entre

---

<sup>132</sup> Ce chiffre ne comprend toutefois nullement les émissions contenues dans la consommation d'électricité, ni dans les matériaux de construction.

<http://www.bafu.admin.ch/klima/12325/12348/index.html?lang=fr>.

<sup>133</sup> OFEV. (2013). Coûts et potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre en Suisse - Rapport du Conseil fédéral répondant au postulat 11.3523 du conseiller national Bastien Girod du 15 juin 2011. Bern: OFEV.

<sup>134</sup> Le Programme Bâtiments. (2014). Le Programme Bâtiments en 2013 - Rapport annuel. Berne : EnDK

<sup>135</sup> OFEV. (2013). Coûts et potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre en Suisse - Rapport du Conseil fédéral répondant au postulat 11.3523 du conseiller national Bastien Girod du 15 juin 2011. Bern: OFEV.

<sup>136</sup> Le Programme Bâtiments. (2014). Le Programme Bâtiments en 2013 - Rapport annuel. Berne: EnDK.

1989 et 1999<sup>137</sup>, dépose l'initiative populaire « pour des loyers loyaux », visant à redéfinir les conditions sous lesquelles les loyers pouvaient être rehaussés par les propriétaires. Le jour même où le Parlement refuse l'initiative de l'ASLOCA et adopte un contre-projet plus modéré du Conseil fédéral (13.12.2002), Rolf Hegetschweiler, président de la HEV, un des plus importants groupes d'intérêt de Suisse avec plus de 270'000 membres, dépose une initiative parlementaire intitulée « Loi sur le CO<sub>2</sub>. Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment ». <sup>138</sup>

Au contraire de l'initiative populaire de l'ASLOCA, l'initiative parlementaire Hegetschweiler considérait que les conditions-cadres légales étaient trop favorables aux locataires et pas assez aux propriétaires, notamment parce que les incitations économiques à mener des assainissements énergétiques des bâtiments étaient insuffisantes pour les propriétaires qui en portent les coûts. L'initiative Hegetschweiler proposait dès lors une exemption de la taxe CO<sub>2</sub> bénéficiant à tout propriétaire s'engageant à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de leurs bâtiments par le biais d'une convention volontaire, de manière similaire à la solution dessinée par EconomieSuisse pour les entreprises au travers de l'AEnEC. Les montants de la taxe CO<sub>2</sub> remboursés par l'administration fédérale des douanes aux propriétaires seraient ainsi utilisés pour mener un assainissement énergétique des bâtiments. <sup>139</sup>

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national traita l'initiative Hegetschweiler et formula en réponse trois propositions : <sup>140</sup>

- une application à la lettre de l'initiative Hegetschweiler par une modification de la loi sur le CO<sub>2</sub>, avec un remboursement de la taxe en faveur des propriétaires s'engageant à réduire leurs émissions (au même titre qu'aux entreprises) ;
- une modification du droit du bail (CO art. 257a) qui aurait permis et facilité le report total des dépenses effectuées par les propriétaires dans des mesures d'économie d'énergie sur les locataires<sup>141</sup>, ainsi qu'une modification des obligations régissant l'imputation des frais accessoires permettant aux propriétaires de ne pas répercuter les montants remboursés de la taxe CO<sub>2</sub> par une baisse des loyers. En effet, dans le régime alors en vigueur, les montants remboursés aux propriétaires auraient dû impérativement être transférés aux locataires ;

---

<sup>137</sup> <http://www.rts.ch/emissions/abe/1370571-nouveau-droit-du-bail-abe-se-demande-si-nos-loyers-vont-prendre-l-ascenseur.html>.

<sup>138</sup> Conseil National. Initiative parlementaire n° 02.473. 13.12.2002.

<sup>139</sup> Econcept. (2002). Grundlagen für freiwillige CO<sub>2</sub>- Vereinbarungen und Verpflichtungen im Gebäudebereich Markt-, Interessen- und Akzeptanzanalyse. Zürich: EnAW, BFE, HEV.

<sup>140</sup> CEATE-N. (2003). Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du 9 septembre 2003. Berne: Conseil national.

<sup>141</sup> Qui sera par la suite autorisée en principe par la modification de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) du 1er janvier 2008 (RO 2007 7021).

- la création d'un fonds dédié à l'assainissement énergétique des bâtiments reposant sur une affectation partielle de la taxe sur le CO<sub>2</sub> et moyennant une modification de la loi idoine. Un tiers du produit de la taxe serait affecté au financement de mesures réduisant les émissions de CO<sub>2</sub> dans le bâtiment. Les aides allouées ne devaient cependant pas dépasser 200 millions de francs par an, dont 30 millions pour l'encouragement des énergies renouvelables dans le bâtiment.

Bien que l'initiative Hegetschweiler fut accueillie favorablement par la CEATE-N, elle ne put être mise en œuvre directement, car elle était directement dépendante de l'acceptation de l'entrée en vigueur de la taxe CO<sub>2</sub>, qui ne fut discutée au parlement qu'à partir de mars 2006, et de la modification proposée du droit de bail que la CEATE-N demandait au Conseil fédéral par le biais d'une motion de 2006.

C'est partiellement en dehors de la politique climatique fédérale qu'une première version du Programme bâtiments va voir le jour, du 1er juin 2006 au 31 décembre 2009, sous l'égide de la Fondation centime climatique. Le programme bâtiments de la Fondation centime climatique, instrument purement privé et volontaire, pouvait bénéficier des revenus importants générés par le prélèvement par l'Union pétrolière suisse de la somme de 1.5 cts par litre de carburant (environ 100 millions annuels). Au moment de son lancement, le programme privé sur le bâtiment de la Fondation centime climatique avec un budget d'environ 200 millions de francs était le plus important programme énergétique et climatique de Suisse, puisque le budget de SuisseEnergie ne s'élevait qu'à 43 millions annuellement et les budgets cantonaux dédiés à l'énergie à 24 millions annuels.<sup>142</sup>

En parallèle, et dès l'adoption de la taxe CO<sub>2</sub> sur les combustibles par le parlement au printemps 2007, la CEATE-N reprend ses travaux sur l'initiative Hegetschweiler et une consultation des principaux groupes d'intérêt à propos des modifications du régime légal proposées est effectuée la même année. Plusieurs groupes d'acteurs s'opposèrent alors à l'idée d'un fonds public en faveur de l'assainissement énergétique du bâtiment.<sup>143</sup> EconomiesSuisse, l'Union pétrolière suisse et certaines factions du parlement doutaient de la constitutionnalité de l'affectation partielle du produit d'une taxe d'incitation à un programme public — puisqu'une telle allocation rapprochait la taxe CO<sub>2</sub>, conçue à la base comme une taxe d'incitation dont l'effet financier devrait être neutre, vers un système de redevance finançant des prestations publiques supplémentaires. Derrière cette contestation d'ordre constitutionnel, une résistance à l'étatisation du programme privé et volontaire de la Fondation centime climatique était également sous-jacente. Cette opposition poussa l'OFEV à commandité un avis de droit qui concluait qu'une affectation du produit d'une taxe d'incitation, telle que la taxe CO<sub>2</sub>, à un programme public était conforme à la Constitution, si l'affectation ne constituait qu'une part

---

<sup>142</sup> OFEN. (2006). Limites des instruments et des mesures d'encouragement / activités Confédération, cantons et centime climatique. Berne : OFEN.

<sup>143</sup> CEATE-N. (2009). Initiative parlementaire: Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment. Rapport du 26 janvier 2009 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national, ad 02.473. Berne : CEATE-N.

minoritaire du produit entier et si l'allocation soutenait le même objectif que celui de la taxe.

144

Le Conseil Fédéral, dans son avis du 25 février 2009, retiendra finalement uniquement la solution d'un fonds public dédié à l'assainissement énergétique et financé par la taxe CO<sub>2</sub> et écarta l'idée d'exonérer les propriétaires de la taxe CO<sub>2</sub> et la modification du droit de bail.<sup>145</sup> La solution du Conseil fédéral sera adoptée par le parlement le 12 juin 2009 par le biais d'une modification de la loi sur le CO<sub>2</sub> (RO 2010 951) en marge de la révision totale de cette loi qui sera discutée au parlement dès mars 2010 et adoptée en 2012 (RO 2012 6989). La création d'un programme public sur l'assainissement énergétique du bâtiment mettait alors fin aux efforts de la Fondation centime climatique dans ce même domaine.

## 2.7.2 Modèle d'intervention et organisation du Programme Bâtiments

Le Programme Bâtiments, tel qu'on le connaît aujourd'hui, s'écarte fondamentalement de la proposition initiale du lobby des propriétaires fonciers, mais partage en partie leur analyse du problème à résoudre. La rationalité du Programme Bâtiments au moment de son lancement reposait ainsi sur deux hypothèses (d'intervention) fondamentales :

- premièrement, *les incitations économiques à conduire des assainissements énergétiques pour les propriétaires seraient trop faibles et la taxe CO<sub>2</sub> ne suffirait pas à modifier cette situation.* En effet, les assainissements énergétiques représentent des coûts financiers conséquents, alors que les coûts de l'énergie sont relativement bas. Pour un immeuble moyen consommant 10'000 litres de mazout par an, la facture énergétique annuelle pour le propriétaire s'élève à environ 4'000 CHF (pour un prix du mazout fixé à 40 CHF/100l), alors qu'une rénovation énergétique coûte fréquemment plusieurs dizaines de milliers de francs (par ex. environ 32'000 CHF pour le remplacement d'une chaudière d'un immeuble)<sup>146</sup>, voire, des centaines de milliers de francs pour certains gros ouvrages. La taxe CO<sub>2</sub> ne changeait pas fondamentalement le rapport coût-bénéfice de l'assainissement, puisque le taux de 2010 de 36 CHF par tonne de CO<sub>2</sub> ne rajoutait à cette facture énergétique que 900 francs/année,<sup>147</sup> respectivement 1'500 francs depuis que la taxe est passée à 60 francs la tonne de CO<sub>2</sub> en 2014 ;

---

<sup>144</sup> Keller, H., & Hauser, M. (2008). Rechtsgutachten über den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Klimalenkungsabgabe des Bundes. Zürich: BAFU.

<sup>145</sup> Conseil fédéral. (2009). Initiative parlementaire: Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment. Rapport du 26 janvier 2009 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national. Avis du Conseil fédéral, ad 02.473. Berne.

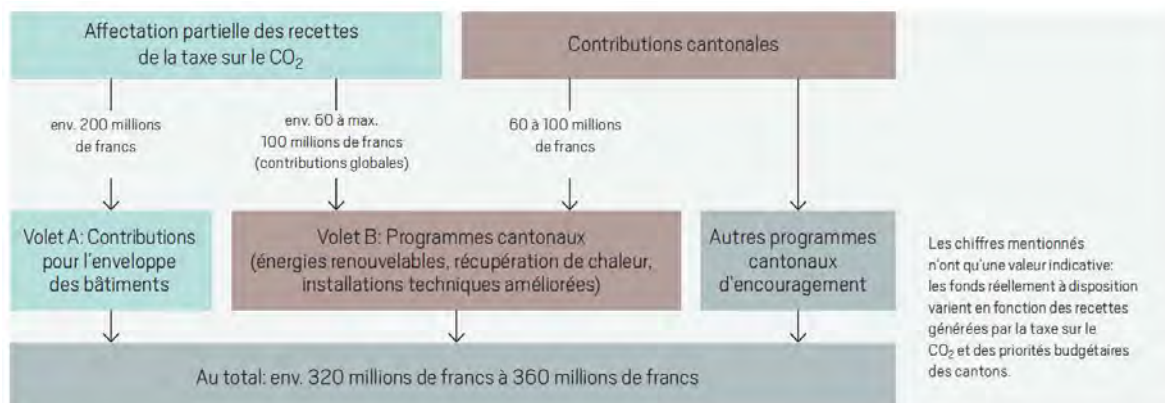
<sup>146</sup> Schalcher, H.-R., Boesch, H.-J., Bertschy, K., Sommer, H., Matter, D., Gerum, J., & Jakob, M. (2011). *Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und wer bezahlt dafür?* Zürich: vdf Hochschulverlag.

<sup>147</sup> CEATE-N. (2009). Initiative parlementaire: Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment. Rapport du 26 janvier 2009 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national, ad 02.473. Berne: CEATE-N.

- Deuxièmement, les incitations économiques à conduire des assainissements énergétiques pour les propriétaires seraient encore plus faibles dans le cas d'immeuble (locatif) à logements multiples. Ce sont en effet les locataires qui paient la facture énergétique de l'immeuble à plusieurs logements et non leur propriétaire. Le propriétaire peut en outre répercuter entièrement les coûts de la taxe CO<sub>2</sub> sur les charges du locataire, conformément à l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) du 1er janvier 2008 (RO 2007 7021). Un propriétaire n'aurait donc pas forcément intérêt à réaliser des investissements coûteux dans l'amélioration énergétique du bâtiment, puisque cela bénéficie principalement au locataire, qui lui, n'a aucun pouvoir de décision en la matière et ne dispose, de plus, d'aucun moyen de pression légal pour obliger le propriétaire à agir.

En réponse à cette situation jugée problématique, le Programme Bâtiments propose un modèle de subventionnement des mesures d'assainissement énergétique du parc de bâtiments existants au bénéfice de tout propriétaire foncier (cf. Figure 21). Les mesures subventionnées sont classées en deux groupes : soit le volet A qui concerne l'aide financière fédérale à des mesures améliorant l'enveloppe du bâtiment au-delà des prescriptions de la norme SIA 380/1 ; et le volet B, géré directement par les cantons, qui concernent l'encouragement des énergies renouvelables et la récupération de chaleur. Un tiers des recettes de la taxe CO<sub>2</sub>, soit environ 260 millions de francs par an est affectée au programme, et les trois quarts de cette somme sont reversés au volet A. Le quart restant attribué au volet B (60-100 millions) est complété par une contribution équivalente des cantons, sur le modèle des conventions-programmes.

Figure 21 : flux financiers liés au Programme Bâtiments



Source : Le Programme Bâtiments, 2014, p. 6

Chaque propriétaire foncier qui désire effectuer une rénovation à caractère énergétique sur un bâtiment peut faire une demande de subventionnement au Programme Bâtiments via un formulaire internet disponible sur le site [dasgebäudeprogramm.ch](http://dasgebäudeprogramm.ch). Alors que l'obtention de financement pour la rénovation des installations en lien avec la production de chaleur dans le bâtiment (volet B) dépend des conditions fixées par les différents programmes cantonaux d'encouragement, le volet A du Programme Bâtiments se base sur un système de rétribution identique pour l'ensemble de la Suisse. Des contributions d'au minimum 3'000 CHF sont

obtenues pour l'assainissement d'éléments de l'enveloppe de tout bâtiment chauffé et pour autant que la demande soit déposée avant le début des travaux.<sup>148</sup> Le Tableau 12 décrit les mesures d'assainissement qui donnent droit à des subventions, la hauteur de cette dernière, et les valeurs U de chaleur perdue par mètre carré à partir desquelles la subvention peut être obtenue.

Tableau 12 : conditions d'obtention des contributions du Programme Bâtiments

Mesure	Conditions	Subvention
A. Remplacement de fenêtre	valeur U du verre $\leq 0.7 \text{ W/m}^2\text{K}$	30 CHF/m <sup>2</sup>
B. Mur, sol, toit	valeur U $\leq 0.2 \text{ W/m}^2\text{K}$	30 CHF/m <sup>2</sup>
C. Paroi, sol, plafond	valeur U $\leq 0.25 \text{ W/m}^2\text{K}$	10 CHF/m <sup>2</sup>

Source : [www.dasgebäudeprogramm.ch](http://www.dasgebäudeprogramm.ch)

L'organisation et la division des compétences au sein du Programme Bâtiments sont relativement complexes.<sup>149</sup> Au niveau fédéral, l'OFEV assume la responsabilité du volet A de concert avec l'OFEN, alors que les services de l'énergie cantonaux sont chargés de la mise en œuvre du programme. Quant au volet B, sa responsabilité au niveau fédéral incombe à l'OFEN, mais son rôle est limité à la définition des axes stratégiques et au contrôle de la gestion, alors que les cantons (et leurs services de l'énergie) en sont les principaux acteurs. Il faut également relever qu'une partie du travail administratif de fourniture des prestations est délégué à une société privée : Ernst Basler+Partner AG, sise à Zollikon (ZH).

### 2.7.3 Questions de recherche

La stratégie énergétique 2050 de la Confédération impose, dans l'optique de la reconduite et d'une réforme éventuelle du Programme Bâtiments<sup>150</sup>, un nécessaire questionnement sur son efficacité.

Selon les chiffres fournis par le Programme Bâtiments, celui-ci exercerait un effet significatif sur les émissions de CO<sub>2</sub> produits en Suisse : durant ses 4 premières années d'existence, le Programme Bâtiments aurait permis, grâce aux mesures d'assainissement énergétique subventionnées, d'éviter 11.5 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>.<sup>151</sup>

Le concept « d'émissions évitées » ne propose, toutefois, qu'une *estimation théorique* de l'effet réel du Programme Bâtiments, calculée sur la base du potentiel de réduction du CO<sub>2</sub> des

<sup>148</sup> Les conditions d'obtention exactes des contributions du Programme Bâtiments ont varié avec le temps. Depuis le 01.01.2012, l'assainissement des fenêtres doit s'accompagner de celui du toit ou de la facade avoisinante pour recevoir des contributions du Programme Bâtiments.

<sup>149</sup> Eidgenössische Finanzkontrolle. (2013). Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen Evaluation der Programmorganisation. Bern: EFK.

<sup>150</sup> Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie) et à l'initiative populaire fédérale « Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative « Sortir du nucléaire ») » du 4 septembre 2013, FF 2013 6771.

<sup>151</sup> Le Programme Bâtiments. (2014). Le Programme Bâtiments en 2013 - Rapport annuel: EnDK.

éléments de construction subventionnés.<sup>152</sup> Le chiffre de 11.5 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> réduites qui est attribué au Programme Bâtiments correspond en réalité à un scénario idéal, qui n'est valide que si les deux conditions suivantes sont remplies :

- premièrement, il faut que le potentiel de réduction des éléments de constructions subventionnés soit pleinement réalisé par *l'adoption d'un comportement et d'usages adéquats du bâtiment par ses utilisateurs finaux*. L'amélioration de l'enveloppe du bâtiment et de durabilité de l'approvisionnement en chaleur ne conduit en aucun cas aux réductions d'émissions souhaitées, si les utilisateurs du bâtiment adoptent à la suite de la rénovation des habitudes « de luxe », par exemple, en maintenant constamment la température des locaux à 23° ;
- deuxièmement, il faudrait que les mesures subventionnées soient *additionnelles*, c'est-à-dire qu'elles n'auraient pu être réalisées en l'absence du programme.<sup>153</sup> Dans le cas contraire, on peut parler d'un double *effet d'aubaine*, puisqu'on accorderait alors des contributions à des propriétaires, respectivement, on attribuerait des réductions d'émission de CO<sub>2</sub> au Programme Bâtiments pour des mesures qui auraient été prises *de toute manière* ;

Afin de vérifier ces deux conditions, et d'évaluer dans quelle mesure le Programme Bâtiments délivre réellement les réductions d'émissions de CO<sub>2</sub> annoncées, il est nécessaire d'analyser *l'impact* de l'instrument, c'est-à-dire *la capacité du Programme Bâtiments à inciter les propriétaires fonciers à mettre en œuvre des stratégies ambitieuses en matière d'assainissement énergétique du bâtiment*. L'impact d'un instrument de politique publique dépend en effet de trois conditions minimales.

Premièrement, *l'hypothèse de causalité sous-tendant le Programme Bâtiments doit être efficace*. En d'autres termes, l'instrument doit réussir à agir sur les causes principales des émissions élevées de GES du bâtiment en ciblant les régions où le besoin en assainissement est le plus fort, ainsi que les acteurs ayant la plus forte capacité d'action sur le problème de par leur situation ou les ressources à leur disposition. La question se posant étant :

1. est-ce que l'instrument se montre efficace en agissant dans les régions, où le besoin en assainissement est le plus fort, et sur les acteurs dont le potentiel d'action supplémentaire est le plus important ?

Deuxièmement, *l'hypothèse d'intervention sous-tendant le Programme Bâtiments doit être effective*. En d'autres termes, la manière choisie pour influencer le comportement des propriétaires fonciers doit délivrer les *impacts* prévus, c'est-à-dire inciter les propriétaires

---

<sup>152</sup> Eidgenössische Finanzkontrolle. (2014). Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen Evaluation des Schätzmodells zur Berechnung der CO<sub>2</sub>- und Energiewirkungen der Fördermassnahmen. Bern: EFK.

<sup>153</sup> Dupuis, J. (2012). Wirkt die Schweizer Klimapolitik an der Reduktion globaler Treibhausgasemissionen mit? Die Problematik der Additionalität von Kompensationsmassnahmen. In OcCC – Organe consultatif sur les changements climatiques (Ed.), *Klimaziele und Emissionsreduktion – Eine Analyse und politische Vision für die Schweiz* (pp. 46-47). Bern: OcCC – Organe consultatif sur les changements climatiques,.

fonciers à produire des *stratégies* ambitieuses d'assainissement énergétiques. Si les facteurs contextuels exogènes au programme public fournissent en réalité suffisamment d'incitations économiques à la réalisation d'assainissements énergétiques, alors l'intervention publique alloue une rente inutile et inefficace aux propriétaires fonciers.

En l'occurrence le mode d'intervention du Programme Bâtiments prend la forme d'un *fonds public d'encouragement* qui délivre des contributions aux propriétaires, la participation au programme étant *volontaire* et *facultative*. La question se posant étant :

2. est-ce que le mode d'intervention du Programme est effectif en parvenant à inciter les différentes catégories de propriétaires à produire d'ambitieux stratégies d'assainissement énergétique ? Des effets d'aubaine et des limites à l'instrument sont-ils constatés ?

Enfin, troisièmement, l'instrument n'est *désirable* ou *pertinent* que si les stratégies d'assainissement des propriétaires fonciers conduisent à des effets finaux souhaitables du point de vue de la protection du climat (réduction des émissions absolues de CO<sub>2</sub>), mais aussi du point de vue socio-économique. Un critère qui semble central pour évaluer la désirabilité d'un tel fonds public d'encouragement porte sur le risque qu'il génère en termes de *distorsions économiques* pouvant prendre la forme d'une *inégalité de traitement* entre les cantons, entre différentes catégories de propriétaires, voire, entre différentes catégories d'acteurs du secteur du bâtiment. La question se posant étant :

3. dans quelle mesure observe-t-on des inégalités de traitement indésirables provoquées par l'instrument ?

## **2.7.4 État de la littérature : incitations et barrières à l'assainissement énergétique**

Selon la littérature existante,<sup>154</sup> il existe, pour les propriétaires fonciers, deux principaux types de stratégies à l'égard de la réalisation d'assainissements énergétiques du bâti.

On peut parler, premièrement, d'une *stratégie de conservation de la valeur du bien-fonds*. Cette stratégie aurait pour objectif une volonté de conservation à long terme de la qualité du bâtiment et de sa valeur d'habitat. Il s'agit ainsi d'effectuer régulièrement des assainissements de petite portée du bâti, qui s'apparentent plus à des travaux d'entretien qu'à des rénovations lourdes. Cette stratégie d'assainissement « pas-à-pas » conduit à une certaine stabilité de la valeur financière du bâtiment et des loyers, dans le cas d'un immeuble locatif, et à une amélioration progressive de la consommation énergétique du bâtiment. Cette stratégie caractériserait avant tout les actions des coopératives, des propriétaires privés habitant eux-mêmes leur propriété et des petites caisses de pension et assurances.

---

<sup>154</sup> Cette section se base principalement sur: Econcept. (2005). Mobilisierung der energetischen Erneuerungspotenziale im Wohnbaubestand. Zürich: BFE, Schalcher, H.-R., Boesch, H.-J., Bertschy, K., Sommer, H., Matter, D., Gerum, J., & Jakob, M. (2011). *Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und wer bezahlt dafür?* Zürich: vdf Hochschulverlag.

À l'opposé, on peut parler d'une *stratégie d'accroissement de la valeur du bien-fonds*. Cette stratégie aurait pour objectif principal d'accroître le rendement des investissements dans l'immobilier, en conduisant des assainissements énergétiques qui améliorent grandement la valeur monétaire du bien-fonds. Cette stratégie conduit dès lors à privilégier des rénovations profondes, en appliquant des standards énergétiques élevés sur des objets immobiliers dans des situations attractives, ce qui permet en conséquence une nette augmentation de la valeur financière de l'immeuble et des loyers. Cette stratégie d'accroissement de la valeur du bien-fonds caractériserait les gros propriétaires privés, ainsi que les grandes sociétés immobilières ou d'assurances.

D'après une étude menée sur la ville de Zürich,<sup>155</sup> les propriétaires publics oscilleraient entre ces stratégies de maintien et d'accroissement de la valeur selon la fonction des bâtiments concernés. Les bâtiments utilisés pour des activités d'intérêt public (écoles, administration...) seraient principalement l'objet de stratégies de conservation de la valeur du bien-fonds, alors que d'autres sont employés pour produire un rendement financier destiné à améliorer les comptes publics.

Le Programme Bâtiments, mais aussi les diverses lois sur l'énergie cantonale proposent des contributions qui ont justement pour but d'infléchir le comportement des propriétaires, en les incitant à effectuer des assainissements additionnels qui n'auraient pas lieu d'être autrement. Les bénéfices monétaires directs que peuvent retirer les propriétaires des subsides fédéraux et cantonaux, mais également les bénéfices indirects issus de la labellisation (type Minergie ou CeCB) pourraient également constituer une incitation économique supplémentaire à assainir. En outre, certains propriétaires pourraient décider de mener des assainissements énergétiques pour des raisons purement écologiques, en vue de contribuer à la protection du climat.

Or, les études existantes soulignent le fait que les programmes d'encouragement souffrent de plusieurs barrières. Au premier chef, la rentabilité à court terme des investissements dans l'assainissement énergétique n'est pas toujours très élevée (ceci dépend notamment des prix de l'énergie). Le risque existe ainsi que les propriétaires, de manière générale, n'assainissent que dans les cas où une valeur ajoutée financière importante peut être produite au travers de l'assainissement énergétique. Ce type de comportement mène précisément à des effets d'aubaine, car des assainissements qui se seraient produits de toute manière sont subventionnés par le Programme Bâtiments. Deuxièmement, les normes cantonales de construction, ainsi que la protection patrimoniale des bâtiments à valeur historique peuvent dans bien des cas constituer des barrières à la volonté d'assainir des propriétaires fonciers, dans le cas de bâtiments à valeur historique. Enfin, bien que l'OBLF permette en théorie au propriétaire de répercuter sur les locataires l'entièreté des coûts d'assainissements énergétiques d'un immeuble en locatif, cette disposition légale se heurte dans les faits à une réalité problématique : l'augmentation des loyers est dans certains contextes rendue impossible par le

---

<sup>155</sup> Wiencke, A., & Meins, E. (2012). Praxisbeitrag. Energieforschung Stadt Zürich. Bericht Nr. 5, Forschungsprojekt FP-2.2.2. Zürich: Universität Zürich.

fait que ceux-ci sont déjà supérieurs aux loyers usuels dans la localité ou le quartier et ne peuvent être justifiés compte tenu de l'évolution des taux hypothécaires (art. 11 et 12, OBLF).

La manière dont le Programme Bâtiment interagit avec les deux stratégies de base des propriétaires fonciers que sont la conservation et l'accroissement de la valeur du bâti sont encore mal connus. En outre, de manière générale, le degré auquel les différentes formes de barrières et d'incitations influent sur l'efficacité du Programme Bâtiments doit être examiné de manière plus détaillée et c'est ce que propose de faire cette étude.

## 2.7.5 Cadre théorique

La présente étude complète la littérature existante en adoptant un cadrage théorique plus centré sur les relations entre acteurs. Les stratégies d'assainissement énergétique du bâtiment ne sont en effet pas le produit de décisions prises en isolation par les propriétaires fonciers, mais impliquent des *interactions* avec d'autres constellations d'acteurs de nature diverse et dont les intérêts vis-à-vis du Programme Bâtiments sont susceptibles de varier.

Le cadre analytique proposé (cf. chapitre cadre d'analyse) vise ainsi à éclairer la dynamique de mis en œuvre du Programme Bâtiments. Les stratégies des propriétaires fonciers en réponse au Programme Bâtiments sont analysées comme étant le produit d'interactions complexes entre différentes catégories d'acteurs, plus ou moins dotés en *ressources*, et qui gagnent ou perdent des contributions mis à disposition par les pouvoirs publics au travers de l'instrument. Pour comprendre dans quelle mesure le Programme Bâtiments serait source d'effets d'aubaine ou d'effets inattendus et non désirables, le rôle de *facteurs contextuels* — par exemple l'état du marché immobilier — influençant les stratégies d'assainissement des propriétaires fonciers sont considérés, ainsi que les éventuelles frictions entre les objectifs et le mode opératoire du Programme Bâtiments et les *règles institutionnelles existantes*, qui pourraient expliquer certaines limites de l'instrument.

## 2.7.6 Méthode

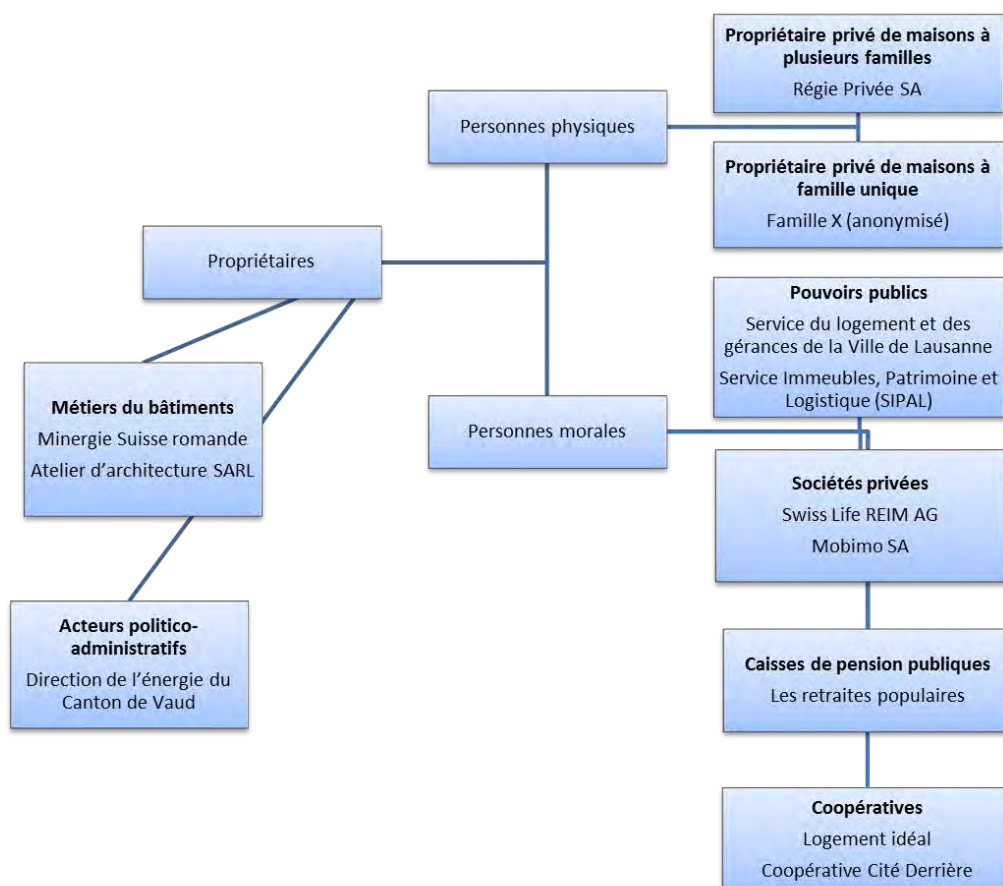
### 2.7.6.1 Données et méthodologie

La méthode d'analyse des données repose sur deux étapes et mixe approches quantitatives et qualitatives. Premièrement, une analyse statistique descriptive et multiniveaux des données de l'institut GFS, de l'Office fédéral de la statistique et du Programme Bâtiments aux niveaux national et cantonal a été réalisée afin d'analyser les disparités cantonales quant aux impacts de l'instrument.

Sur cette base, une étude qualitative approfondie a été réalisée sur un canton représentant un cas d'intérêt crucial pour comprendre les limites du Programme Bâtiments. Un cas crucial dans ce contexte possède deux caractéristiques : *il doit s'agir d'un canton où le besoin en assainissement est très fort, mais où les impacts du Programme Bâtiment sont réduits*. En effet, selon la théorie économique, plus le besoin en assainissement énergétique est élevé, plus le

potentiel de réduction du CO<sub>2</sub> l'est également ainsi que les coûts marginaux de réduction bas. Dans les régions où le besoin en assainissement est faible, car des normes énergétiques élevées sont déjà appliquées, tout effort supplémentaire de réduction du CO<sub>2</sub> devient techniquement plus difficile, et les coûts des réductions supplémentaires augmentent proportionnellement. Par conséquent, *maximiser les effets en termes de réduction du CO<sub>2</sub> du Programme Bâtiments, nécessiterait que celui-ci se concentre dans les cantons, où le parc immobilier est vieillissant et le taux de rénovation faible*. Or, paradoxalement, c'est dans certains cantons, où le besoin en assainissement est le plus élevé, que le Programme Bâtiments exerce le moins d'impact.<sup>156</sup> Par conséquent, les cantons qui cumulent les deux caractéristiques d'un besoin en assainissement élevé et d'un faible impact du Programme Bâtiments sont particulièrement intéressants pour comprendre les limites du programme. C'est selon cette logique que le canton de Vaud a été choisi.

Figure 22 : catégories d'acteurs couverts par l'étude



L'étude de cas se présente sous la forme d'une analyse des stratégies des différents acteurs concernés par l'assainissement énergétique dans le canton de Vaud en réponse au Programme Bâtiment. Les données nécessaires proviennent de la documentation existante et d'entretiens

<sup>156</sup> Cf. section 2.8.

qualitatifs semi-structurés (N= 14) qui ont été réalisés avec des représentants d'acteurs clés dans les processus d'assainissement énergétique dans le canton de Vaud.<sup>157</sup> Ces entretiens ont notamment été menés avec des experts du bâtiment, les services cantonaux et municipaux compétents, ainsi qu'avec les diverses catégories de propriétaires fonciers (personnes physiques ; pouvoirs publics ; sociétés immobilières ; coopératives, caisses de pension publiques, cf. Figure 22). L'étude couvre donc toutes les catégories de propriétaires pouvant faire recours au Programme Bâtiments. Les questions posées visent à saisir les stratégies d'assainissement mises en œuvre, l'usage qui est fait du Programme Bâtiment et les éventuelles limitations constatées.

### **2.7.6.2 Limitations méthodologiques**

Deux limitations principales affectent cette étude. Premièrement, l'étude de cas se basant sur le cas unique du canton de Vaud, ses résultats ne peuvent prétendre représenter la situation de l'ensemble de la Suisse et les généralisations doivent être sujettes à caution. Toutefois compte tenu de l'importante surreprésentativité des cantons romands parmi ceux où l'effet du Programme Bâtiments est faible (4 cantons romands parmi les 5 où les effets sont les moindres (cf. Figure 24), le cas du canton de Vaud peut prétendre à une certaine représentativité par rapport à cet échantillon « de mauvais élèves ». En outre, certains acteurs dont les stratégies sont analysées sont présents sur l'ensemble du territoire national, dès lors cette étude livre également des résultats valides hors du canton de Vaud.

La deuxième limite principale de cette étude porte sur la méthodologie de l'entretien qualitatif semi-structuré. Bien que cette méthode de collecte de données permet d'obtenir des informations beaucoup plus détaillées et complètes que l'usage de questionnaire ou des bases de données statistiques existantes, l'accès aux informations est restreint au bon vouloir des personnes interviewées. Pour dépasser partiellement cette limitation, l'étude se base également sur une recherche documentaire complémentaire et sur les diverses bases de données statistiques réalisées par l'OFS et l'institut GFS.

## **2.8 Analyse quantitative des impacts du Programme Bâtiments**

### **2.8.1 Les disparités cantonales dans l'allocation des contributions**

En guise d'introduction, il est nécessaire de repréciser que le Programme Bâtiments ne distribue pas des fonds par lui-même. Des contributions sont délivrées lorsque des propriétaires fonciers en font la demande et qu'ils remplissent les conditions requises, peu importe leur localisation géographique. Cependant, même si ce mode d'allocation des ressources publiques dédiées à l'assainissement énergétique apparaît comme le plus « neutre » possible, la

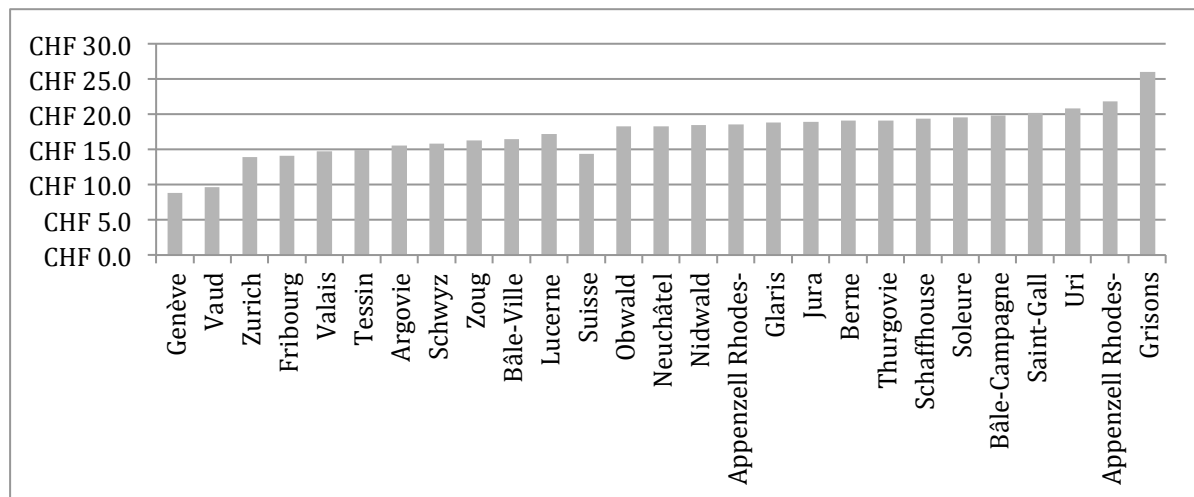
---

<sup>157</sup> La liste complète des interviewés est fournie en annexe.

distribution des contributions qui résulte de l'activation par les propriétaires n'est pas nécessairement la plus efficace ni la plus égalitaire.

En moyenne nationale, pendant la période 2010-2014, le Programme bâtiments a versé des subventions annuelles pour l'équivalent de à 17.5 CHF par habitant. Or, des différences significatives entre cantons peuvent être constatées : si le canton des Grisons a reçu en moyenne 26 CHF/habitant de contributions du Programme Bâtiments entre 2010 et 2014, cette somme ne s'élevait qu'à 9.7 CHF/habitant dans le canton de Vaud (cf. Figure 23). En somme absolue, Zürich est le canton qui a reçu le plus de financement, avec environ 93 millions reçus.

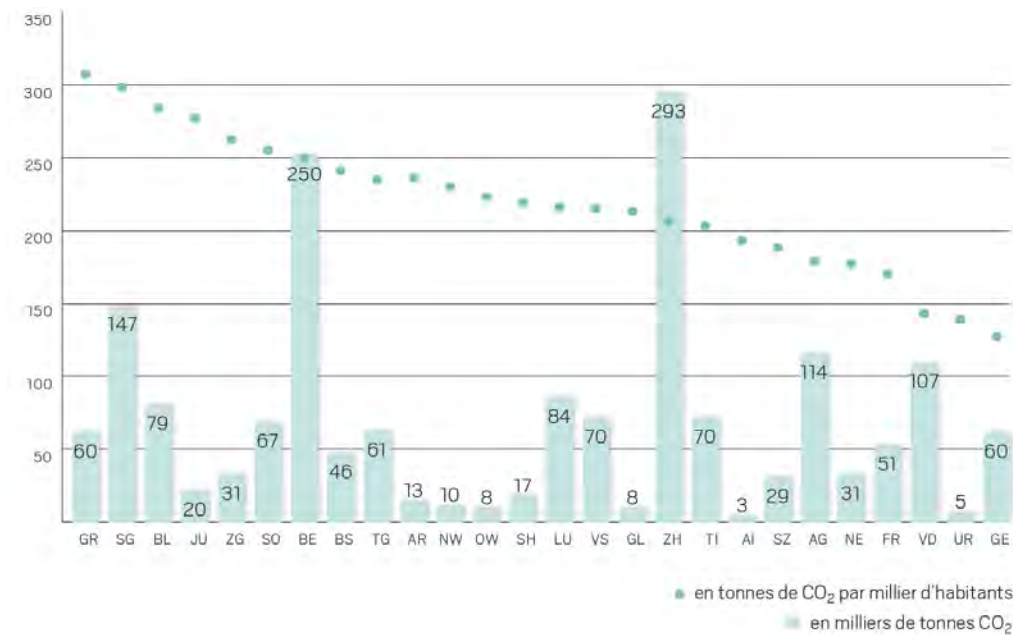
Figure 23 : subvention annuelle moyenne par habitant (CHF) versée par le Programme Bâtiments Volet A entre 2010 et 2014



Données : Le Programme Bâtiments, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015

La conséquence de ces disparités dans l'application de l'instrument est claire : le Programme Bâtiments contribue bien plus à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du bâti dans certains cantons que dans d'autres. En effet, alors qu'en 2013, les mesures d'assainissement subventionnées dans le canton de Zürich contribuent à l'évitement de 293'000 tonnes de CO<sub>2</sub> sur l'ensemble de leur durée de vie, c'est-à-dire environ 0.2 tonne de CO<sub>2</sub> par habitant, ces chiffres s'établissent respectivement à seulement 60'000 tonnes de CO<sub>2</sub> et environ 0.13 tonne de CO<sub>2</sub> par habitant pour le canton de Genève (cf. Figure 24).

Figure 24 : effet CO<sub>2</sub> du volet A en 2013 par canton (calculé sur toute la durée de vie des mesures)



Source : EnDK, 2014, p. 17

Hormis le canton d'Uri, les cinq cantons dans lesquels le Programme Bâtiments contribue le moins à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en 2013 sont romands<sup>158</sup>. Ces différences posent certaines questions. En effet, conformément au principe d'efficacité, de telles inégalités entre Canton ne sont désirables que si elles résultent d'un besoin en assainissement plus faible dans les cantons où les fonds alloués sont les moins élevés.

## 2.8.2 Le besoin en assainissement dans les cantons

Dans l'optique de maximiser les effets finaux du Programme Bâtiments en termes de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du bâti, celui-ci doit exercer ses impacts principaux dans les régions où le parc immobilier est le plus polluant. Si le Programme Bâtiments est efficace, le besoin en assainissement devrait ainsi être le facteur déterminant dans l'allocation des contributions.

Il est considéré par EnergieSuisse et les autorités cantonales en matière d'énergie que la durée d'usage optimal d'un bâtiment du point de vue énergétique est de 20 à 25 ans, après quoi il devrait être assaini et remis au standard de la technique.<sup>159</sup> Dès lors, et bien qu'il s'agisse d'une approximation qui néglige les spécificités techniques et d'époque des bâtiments, on peut

<sup>158</sup> Cette différence entre cantons romands et alémaniques a été moins marquée en 2014 (EnDK 2015). Le Programme Bâtiments a ainsi grandement amélioré son efficacité dans le canton de Neuchâtel qui figure désormais en première position au niveau de l'effet CO<sub>2</sub> du volet A par millier d'habitants, alors que, parmi les cantons alémaniques, l'effet positif du programme s'est atténué dans le canton d'Obwald. Genève et Vaud restent par contre parmi les cinq cantons où les effets du Programme Bâtiments sont les moins importants.

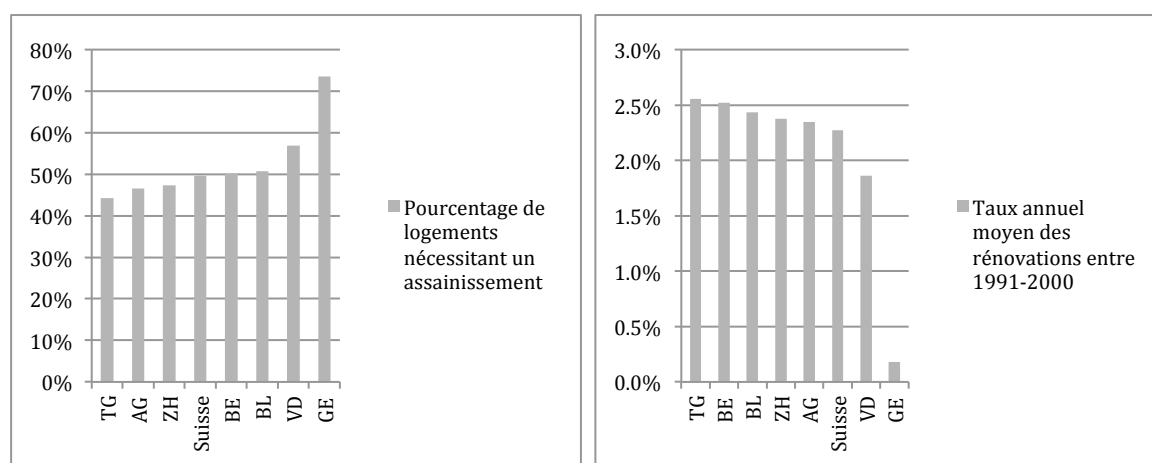
<sup>159</sup> Schalcher, H.-R., Boesch, H.-J., Bertschy, K., Sommer, H., Matter, D., Gerum, J., & Jakob, M. (2011). *Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und wer bezahlt dafür?* Zürich: vdf Hochschulverlag.

considérer qu'un besoin en assainissement existe aujourd'hui (2015) pour tout bâtiment qui aurait été construit avant 1990, sans avoir subi de rénovation.

Selon les données collectées en 2000 par le recensement de l'OFS<sup>160</sup>, sur un parc de 1'462'167 bâtiments recensés, environ 647'809 nécessitaient un assainissement, c'est-à-dire 44 % du parc immobilier.<sup>161</sup> Pour ce qui concerne les logements d'habitation, c'est environ 1'773'717 logements qu'il faudrait assainir selon ces chiffres, c'est-à-dire 50 % des 3.6 millions de logements dont disposait la Suisse en 2000.

Le besoin en assainissement est particulièrement élevé dans l'arc lémanique (cf. Figure 25). En effet, le canton de Vaud, mais c'est également le cas de Genève, dispose d'un parc de logements plus vieux qu'en moyenne suisse et que dans la plupart des cantons suisses allemands. Non seulement les logements sont plus vétustes, mais en outre, le taux annuel moyen d'assainissement entre 1991 et 2000 a été significativement inférieur dans les cantons de Vaud et de Genève que dans le reste de la Suisse.

Figure 25 : besoin et taux d'assainissement par canton



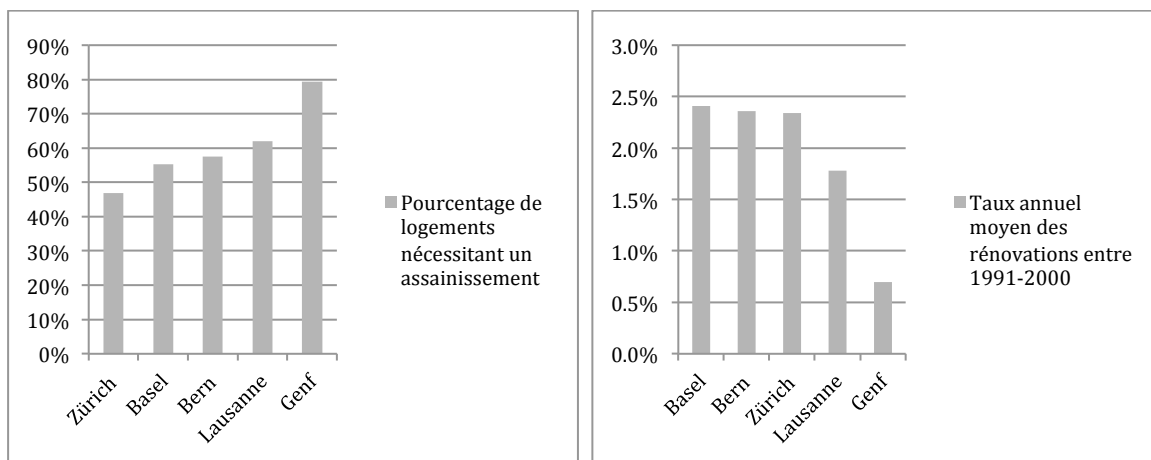
Données : OFS, 2005

On retrouve également ces mêmes divergences structurelles dans le parc de logement des grandes villes de Suisse (cf. Figure 26). Les grandes villes romandes, et particulièrement Genève, détiennent des logements relativement âgés avec une fréquence de rénovation du parc inférieure aux grandes villes suisses allemandes.

<sup>160</sup> OFS. (2005). Recensement fédéral de la population 2000 - Bâtiments, logements et conditions d'habitation. Neuchâtel: OFS.

<sup>161</sup> Données issues de la table 8.101-00 (OFS, 2005, p.50). Les bâtiments nécessitant un assainissement sont définis comme tous ceux construits avant 1990 sans avoir subis de rénovation.

Figure 26 : besoin et taux d'assainissement par grande ville

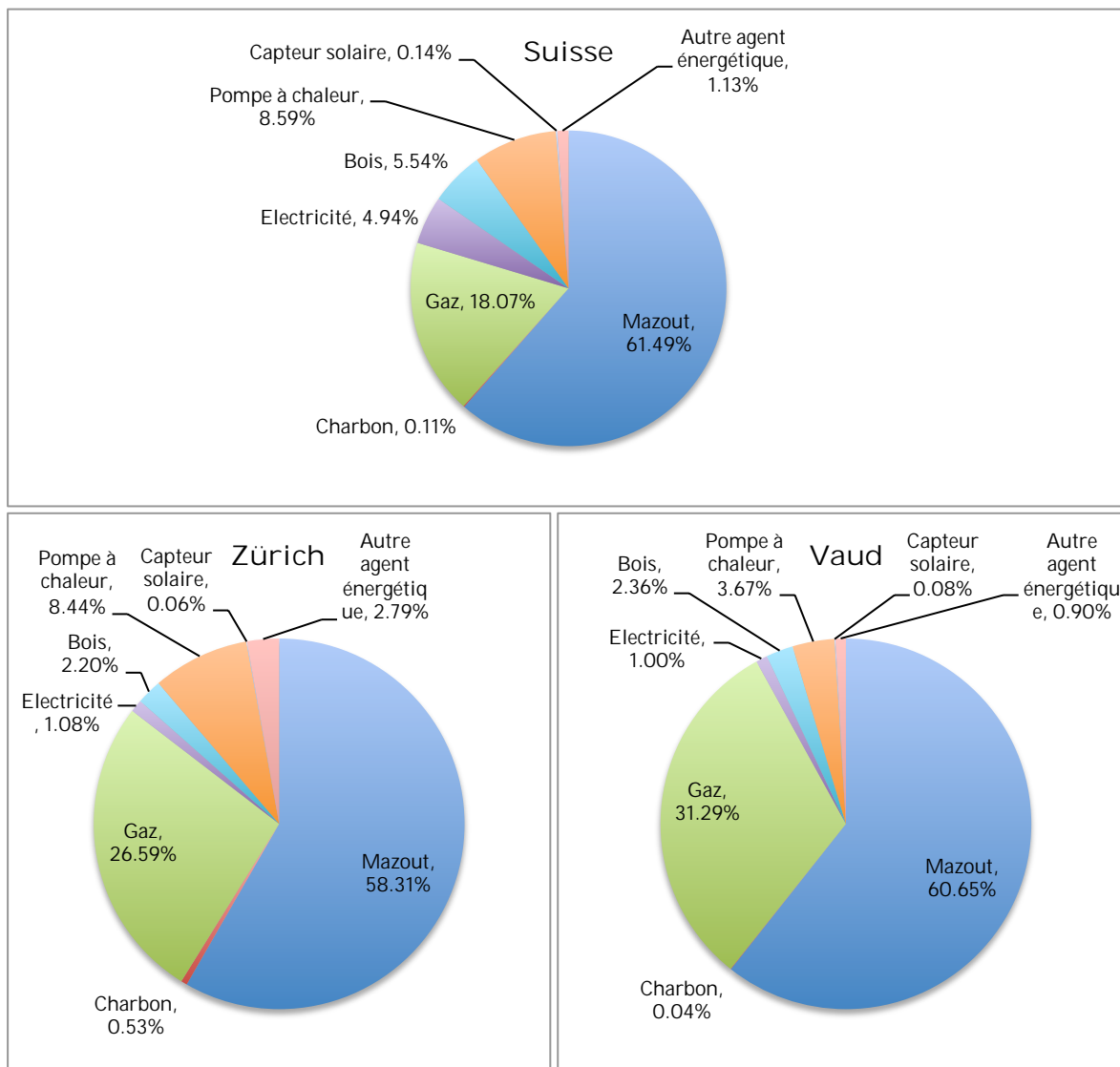


Données : OFS, 2005

Le retard de l'arc lémanique en matière d'assainissement se confirme en grande partie également pour ce qui est du bilan CO<sub>2</sub> des sources d'énergie utilisées pour approvisionner les bâtiments en chaleur et en eau chaude. Les combustibles de chauffage représentaient en 2008 plus de la moitié de la consommation finale d'énergie du canton de Vaud, les carburants près de 29 % et l'électricité environ 20 %. Rapportée proportionnellement à la Suisse, la consommation du canton de Vaud est plus forte que la moyenne nationale dans les domaines des carburants et des combustibles. La part de marché du gaz est aussi sensiblement plus élevée qu'en moyenne nationale. L'explication est à rechercher dans la structure de distribution particulièrement développée du gaz sur le territoire vaudois.<sup>162</sup> Comparé au canton de Zürich et au reste de la Suisse, le potentiel de réduction du CO<sub>2</sub> dans l'approvisionnement en énergie des bâtiments dans le canton de Vaud est élevé, particulièrement en ce qui concerne le remplacement du gaz et des chaudières à mazout, par l'installation de pompe à chaleur couplée à du solaire photovoltaïque (cf. Figure 27).

<sup>162</sup> SEVEN. (2011). Conception cantonale de l'énergie- version 2011 adoptée par le Conseil d'Etat le 1er juin 2011. Epalinges: SEVEN.

Figure 27 : comparatif des sources d'énergie du bâtiment



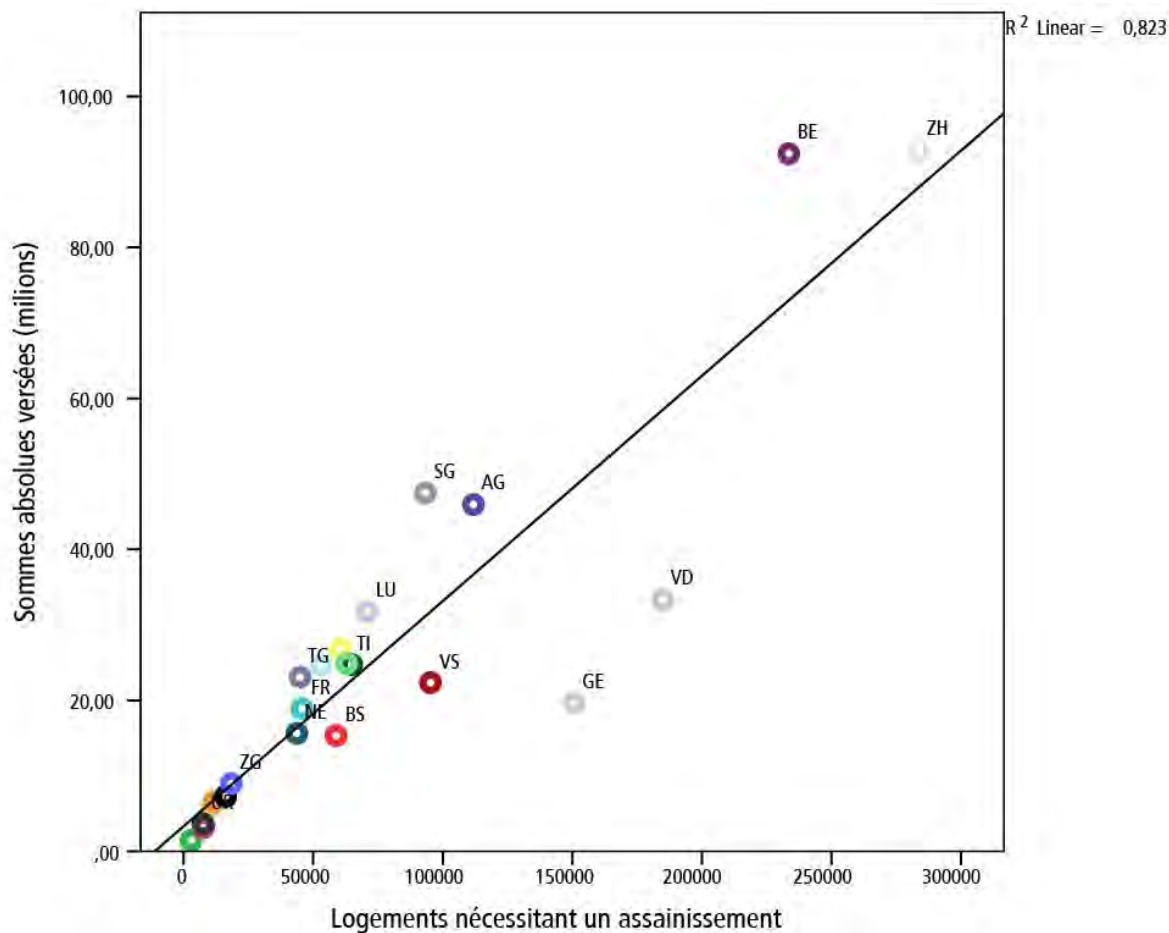
Données : OFS, 2013

Ainsi, de manière intéressante, l'impact du Programme Bâtiments est faible dans le canton de Vaud alors qu'il s'agit justement d'un canton où le besoin en assainissement est fort. Il paraît donc important de vérifier dans quelle mesure le Programme Bâtiments échoue à allouer ses fonds en fonction du besoin en assainissement, ou s'il s'agit là d'un problème spécifique aux cantons romands.

### 2.8.3 Les déterminants structurels de l'allocation des contributions

Dans les grandes lignes, l'allocation de contributions par le Programme Bâtiments est conforme au principe d'efficacité. Comme le montre la Figure 28, le seul facteur du nombre de logements nécessitant un assainissement prédit près de 82 % de la distribution cantonale des montants octroyés au travers du Programme Bâtiments pour le volet A.

Figure 28 : corrélation linéaire entre le nombre de logements nécessitant un assainissement et les montants octroyés aux cantons par le Programme Bâtiments entre 2010 et 2014<sup>163</sup>



Données : OFS, 2005 ; Le Programme Bâtiments, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015

Les 18 % de variance non expliquée par le besoin en assainissement résultent principalement de quelques exceptions (*outliers*), pour qui la relation entre sommes versées par le Programme Bâtiments et besoin en assainissement est moins forte. Il s'agit notamment des cantons de Berne et de St-Gall, qui obtiennent le plus de contributions par rapport à l'âge de leur parc immobilier. A contrario, Vaud et Genève reçoivent bien moins de contributions que ce qu'ils

<sup>163</sup> Les logements nécessitant un assainissement correspondent au nombre absolu de logements construit avant 1990 et n'ayant jamais été rénové selon les statistiques de l'OFS (2005). En effet, il est habituellement considéré qu'un besoin en assainissement existe d'un point de vue énergétique pour tout bâtiment âgé de plus de 20-25 ans. Le nombre de logements nécessitant un assainissement que nous avons calculé constitue cependant une approximation. La norme de 20-25 ans ne reflète pas exactement la durée de vie énergétique qui varie selon les éléments du bâtiment (cf. Schalcher et al., 2011, p.75). Ceci aboutit à une exagération probable du nombre de logements nécessitant réellement un assainissement énergétique indiqué sur la figure. De plus, les données de l'OFS ne permettent de distinguer les assainissements qui incorporent réellement une dimension énergétique de rénovations d'entretien. Enfin, on ne dispose pas encore des données OFS sur les rénovations ayant été menées entre 2000 et 2010.

devraient compte tenu de la vétusté de leur parc immobilier. *Le Programme Bâtiments n'est donc pas victime d'une déficience macro — structurelle qui le rendrait incapable d'assurer une allocation conforme au principe d'efficacité, mais c'est bien dans les cantons de Vaud de Genève que certains mécanismes semblent limiter les impacts de l'instrument.*

## 2.8.4 La répartition des contributions par catégorie de propriétaire

Le Tableau 13 indique que, sur les 3.6 millions de logements que possédait la Suisse en 2000, la grande majorité (71 %) des logements n'ayant pas été rénovés entre 1971 et 2000 appartenaient à des particuliers ; 3 % à des coopératives ; 6 % à des sociétés immobilières et 20 % à d'autres types de propriétaires, dont les pouvoirs publics et les caisses de pension publiques.<sup>164</sup> Selon le principe d'efficacité que nous avons évoqué plus haut, *le Programme Bâtiment devrait donc, pour maximiser ses impacts, cibler en priorité les particuliers, puisque c'est parmi cette catégorie d'acteurs que le besoin en assainissement est le plus élevé.*

Tableau 13 : rénovations de logements entre 1971 — 2000 par catégories de propriétaires

	Nombre de logements construits avant 1980	Logements d'avant 1980 rénovés entre 1971-2000	Logement d'avant 1980 non rénovés entre 1971 et 2000	Ratio de logements à assainir <sup>165</sup>	Ratio de rénovation effective <sup>166</sup>
Particuliers	1'979'472	1'001'490	977'982	71%	51%
Coopératives	136'465	88'055	48'410	3%	65%
Sociétés immobilières	133'199	45'917	87'282	6%	34%
Autres	450'265	179'516	270'749	20%	40%

Données : OFS, 2005

Ces chiffres peuvent être comparés avec la distribution des contributions du Programme Bâtiments par catégorie de propriétaires.<sup>167</sup> La Figure 29 montre ainsi l'évolution des versements à l'échelle de la Suisse, du canton de Vaud et de la ville de Lausanne.

<sup>164</sup> OFS. (2000b). Wohnungen nach Bauperiode sowie Renovation und nach Eigentübertyp.

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/22/lexi.Document.21153.xls>.

<sup>165</sup> Pourcentage des logements construits avant 1980 et n'ayant pas été assainis entre 1970 et 2000 détenus par cette catégorie de propriétaire.

<sup>166</sup> Ratio de logements assainis par rapport à l'ensemble de logements détenus par la catégorie de propriétaire.

<sup>167</sup> Avec un bémol toutefois, la classification statistique utilisée par le Programme Bâtiments diffère de celle de l'OFS. Le Programme Bâtiments n'utilise pas le terme de «coopératives», mais celui « d'institutions d'utilité publique », qui recoupe toutefois en grande partie cette catégorie de propriétaires. De plus, sous l'expression de «personnes morales» sont classées une variété d'entités juridiques allant des sociétés immobilières privées aux caisses de pension publiques. Enfin, la catégorie «d'institutions d'intérêt général» est relativement abstraite, puisque elle est censée désigner les cas où un bâtiment est possédé par plusieurs propriétaires, possiblement de nature juridique différente. Bien qu'une marge d'erreur existe en procédant ainsi, nous considérons, dans le cadre de cette comparaison, que la catégorie «d'institutions d'utilité publique» peut être considérer comme équivalente à celle de «coopératives».

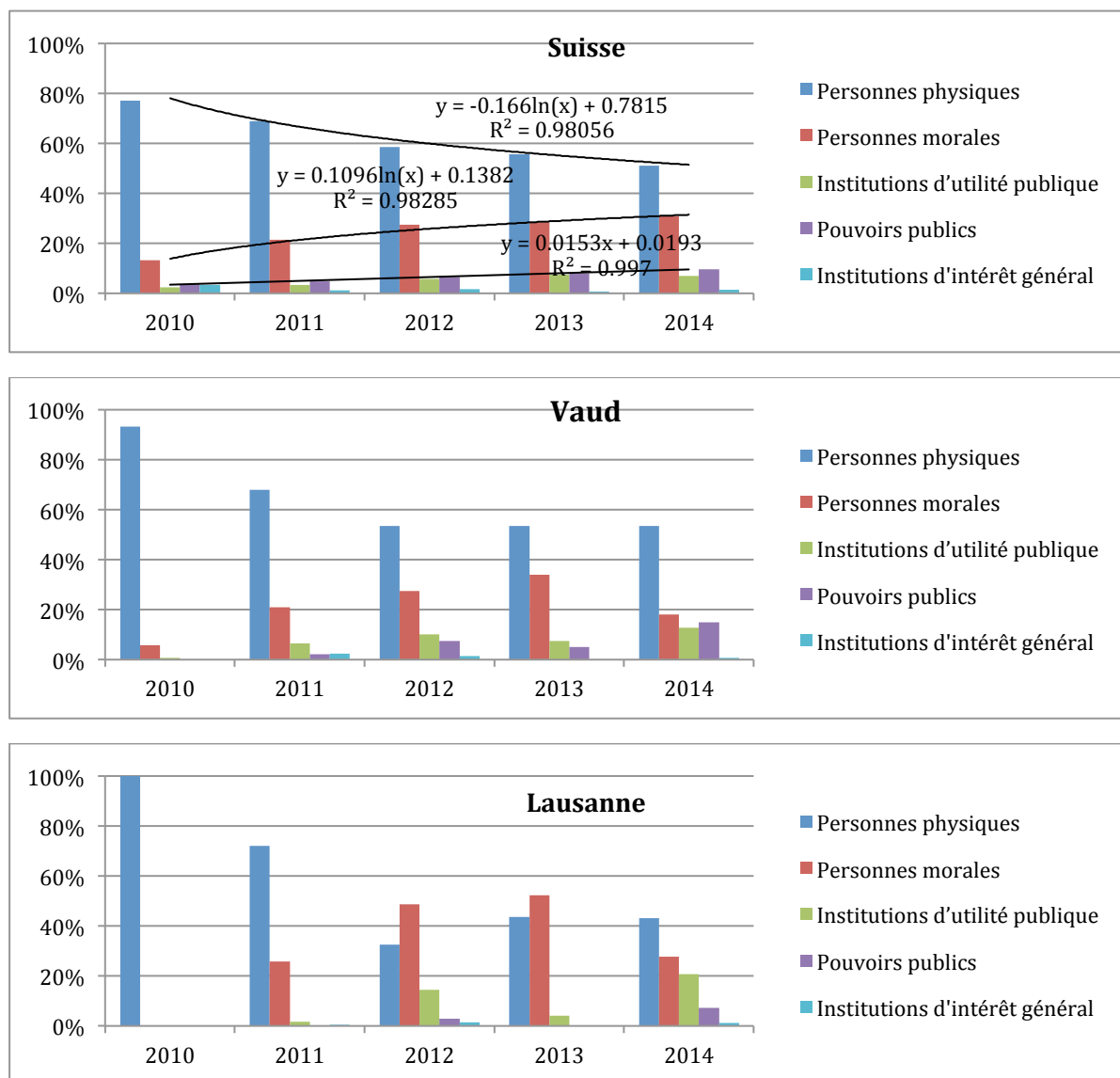
On constate une tendance commune à tous ces échelons : en 2010, la part de financement distribué par le Programme Bâtiments aux particuliers (personnes physiques) se situait à 77 % au niveau national, soit à un niveau quasiment équivalent au ratio de bâtiments à assainir détenu par cette catégorie de propriétaire. Depuis lors, cette part s'est toutefois peu à peu érodée pour n'atteindre plus que 51 % en 2014, et ce principalement au profit des personnes morales (sociétés immobilières, assurances, caisses de pension... etc.), qui dans le même laps de temps, ont vu leur part des contributions passer de 13 % à 31 %.

Le trend est très similaire dans le canton de Vaud, dans lequel la part des contributions attribuées aux particuliers est passée de 93 % à 53 % entre 2010 et 2014. En parallèle, les sommes attribuées aux personnes morales équivalaient 6 % en 2010, puis 34 % en 2013, mais ont chuté à 18 % en 2014. Au niveau de Lausanne, la tendance est plus marquée. La totalité des contributions délivrées par le Programme Bâtiments est allée à des particuliers en 2010. Or, cette part n'était plus que de 44 % en 2013, soit une somme inférieure à la part de 52 % reçue par les personnes morales cette même année. À Lausanne, entre 2012 et 2013, les personnes morales ont ainsi été la catégorie de propriétaire à avoir capté la part principale des fonds du Programme Bâtiments.

Par conséquent, *en comparaison avec une répartition des contributions qui serait idéale du point de vue de l'efficacité (conforme au ratio de bâtiments à assainir), on constate une surreprésentation des personnes morales dans les sommes versées par le Programme Bâtiment, à tous les échelons politico-administratifs, et spécialement en ville de Lausanne. À cet égard, on doit constater que le Programme Bâtiments, depuis sa création, parvient de moins en moins à cibler la catégorie de propriétaires fonciers — les particuliers — chez qui le potentiel de réduction de CO<sub>2</sub> supplémentaire est le plus important (cf. Tableau 13).*

En outre, le canton de Vaud et la ville de Lausanne se démarquent du niveau national sur un point central : *entre 2013 et 2014, les sommes distribuées aux personnes morales ont significativement perdu en importance au profit des coopératives et des pouvoirs publics.* En effet, alors qu'aucun propriétaire public vaudois n'avait demandé de contributions pour l'assainissement énergétique en 2010, ceux-ci sont désormais plus présents qu'en comparaison nationale, avec 15 % des parts des contributions dans le canton de Vaud en 2014 pour les pouvoirs publics (contre 10 % en moyenne nationale) et 12 % pour ce qui est des coopératives (contre 7 % à l'échelle nationale). En ville de Lausanne, la baisse du taux des contributions versés aux personnes morales que montrent les statistiques de 2014 est imputable principalement à la forte croissance des parts obtenues par les coopératives qui sont passées entre 2013 et 2014 de 4 % à 21 % des parts de contributions. On peut ainsi parler d'un « réveil » des coopératives et des pouvoirs publics en région lémanique en ce qui concerne l'activation du Programme Bâtiments.

Figure 29 : répartition des sommes versées par catégories de propriétaires, Suisse, Vaud et Lausanne



Données : Le Programme Bâtiments, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015

### 2.8.5 Motivations à assainir et effet d'aubaine

Le Tableau 13 (colonne de droite) livre également une information tout à fait centrale sur le pourcentage de logements qui avaient été assainis par chaque groupe de propriétaire (ratio de rénovation) en 2000, avant l'entrée en vigueur du Programme Bâtiments. Ce chiffre peut être interprété comme un indicateur de *la motivation à assainir* de chaque groupe de propriétaires. En 2000, 65 % du parc de logement détenu par des coopératives avaient été assaini, alors que ce taux ne s'élevait qu'à 51 % pour les particuliers ; à 40 % pour les autres types de propriétaires, dont les pouvoirs publics et les institutions d'intérêt public ; et surtout à seulement 34 % pour les sociétés immobilières. Par conséquent, il semble, d'après ces chiffres

et avant l'entrée en vigueur du Programme Bâtiments, *que la motivation à assainir était la plus importante chez les coopératives et la moins importante chez les sociétés immobilières.* Ceci peut s'expliquer, par le fait que les coopérateurs habitent en général dans le logement qui est assaini et poursuivent dès lors une stratégie de conservation de la valeur du bien-fonds, qui passe nécessairement par la réalisation de petits travaux de rénovation fréquents pour maintenir la qualité de l'habitat. A contrario, les sociétés immobilières sont peu enclines à réaliser ce type de rénovation d'entretien et préféreront des assainissements moins fréquents, mais d'ampleur bien plus élevée, ce qui permet alors d'accroître la valeur du bien-fonds et des loyers, dans le cas d'un immeuble à logements multiples.

Nous ne disposons pas de chiffres, à l'heure actuelle, qui puissent permettre d'analyser quantitativement l'impact du Programme Bâtiments sur les pratiques d'assainissement de ces différentes catégories de propriétaires. Cette analyse peut cependant être menée avec des méthodes qualitatives, ce qui sera présenté dans la section 2.9 de ce travail.

La seule source de données quantitatives que l'on dispose à l'heure actuelle sur l'impact du Programme Bâtiments sur les motivations des propriétaires à assainir provient des sondages téléphoniques effectués par l'institut GFS.<sup>168</sup> Selon cette source, *le Programme Bâtiments influencerait peu le comportement des propriétaires et les effets d'aubaine seraient importants.* En 2014, 70 % des 291 propriétaires interrogés et ayant fait appel au Programme Bâtiments déclaraient qu'ils auraient aussi rénové leur propriété s'ils n'avaient pas reçu de contributions. La part de propriétaires déclarant que le Programme Bâtiments n'a pas même amené une amélioration de l'ambition de la rénovation énergétique s'élèverait à 63 % au niveau national.

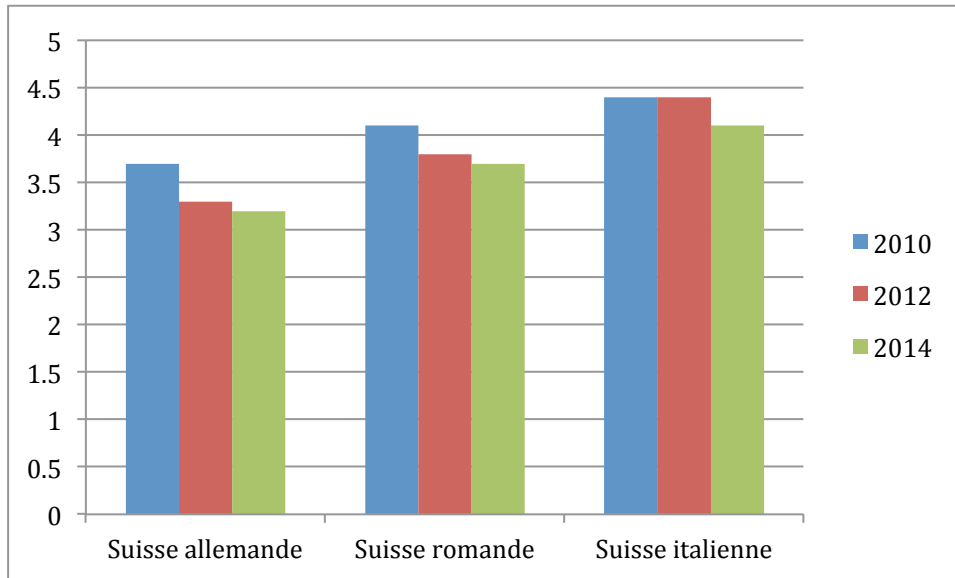
Si les chiffres de GFS sont exacts, il semble qu'en Suisse allemande, région linguistique où le Programme Bâtiments est le plus activé, il soit plus fréquent que des propriétaires fonciers demandent des contributions pour des rénovations énergétiques qu'ils auraient entreprises de toute manière (cf. Figure 30).<sup>169</sup> En effet, une part significativement plus élevée de propriétaires suisses allemands déclare que l'instrument n'aurait peu ou pas contribué à l'ambition énergétique des rénovations réalisées. En outre, en 2014, seuls 27 % des propriétaires suisses allemands interrogés déclaraient que les contributions fournies par le Programme Bâtiments avaient été déterminants pour prendre la décision d'assainir, alors que ce taux se monte à 52 % pour la Romandie et à 58 % pour le Tessin. Paradoxalement, alors que les cantons de Vaud et de Genève font moins appel au Programme Bâtiments pour subventionner leur parc immobilier qui est relativement ancien en comparaison nationale, *l'effet d'aubaine y semble moins fort que dans les cantons suisses allemands.*

---

<sup>168</sup> GFS Zürich. (2014). Hauseigentümergefragung zum Gebäudeprogramm. Zürich: GFS.

<sup>169</sup> Les propriétaires suisses allemands composent plus de 70% de l'échantillon des interviewés, les romands 25% et les tessinois environ 5%, cette distribution inégale pourrait également avoir influencé les différences régionales constatées par GFS. En outre, ce type de sondage portant sur des questions d'effet d'aubaine, qui pourraient mettre en lumière un comportement mal perçu socialement de l'interviewé (celui d'avoir fait une demande de subsides publics pour un assainissement qu'il aurait conduit de toute manière), a pour effet d'inciter l'interviewé à répondre d'une manière qu'il juge socialement désirable, un phénomène qui est difficile à contrôler par la méthode du sondage.

Figure 30 : valeur moyenne des réponses de clients du Programme Bâtiments dans 3 régions linguistiques à la question du rôle de l'instrument dans l'ambition énergétique de la rénovation



Question posée : « Die Auflagen des Gebäudeprogramms haben dazu geführt, dass ich energetisch qualitativ besser renoviert habe » Valeurs des réponses 0= je ne sais pas ; 1= absolument pas... 5= oui absolument

Source : GFS Zürich, 2014

En l'état des données disponibles, il n'est pas possible d'expliquer ce phénomène autrement que par des hypothèses. Les chiffres des sondages pourraient indiquer que les propriétaires de Suisse alémanique ont plus conscience que les romands de l'intérêt économique de l'assainissement *per se*, d'où le fait que les contributions jouent moins souvent un rôle déterminant dans les décisions d'assainir et que l'effet d'aubaine semble plus important qu'en Suisse romande. Il est probable que, pour des raisons qui doivent être explorées, *les facteurs contextuels, institutionnels et actoriels sont moins propices à l'assainissement énergétique en Suisse romande*, ce qui pourrait expliquer pourquoi les contributions du Programme Bâtiments y jouent un rôle plus additionnel qu'en Suisse allemande.

## **2.9 Analyse qualitative : impacts du Programme Bâtiments sur les acteurs de l'assainissement énergétique dans le canton de Vaud**

### **2.9.1 Les spécificités du canton de Vaud : règles institutionnelles et facteurs contextuels**

Le contexte vaudois relativement à l'assainissement énergétique du bâti se caractérise par trois éléments distinctifs.

Premièrement, *la structure de la propriété du logement se distingue du niveau national*. En effet, il faut tout d'abord noter que la proportion de locataires parmi les habitants du canton de Vaud est sensiblement plus élevée (65 %) qu'en moyenne nationale (59 %).<sup>170</sup> Le Tableau 14 indique de plus que sur les 3.6 millions de logements que possédait la Suisse en 2000, 73 % étaient détenus par des particuliers, 5 % par des coopératives, 19 % par des personnes morales et environ 2 % par les pouvoirs publics.<sup>171</sup> Le canton de Vaud se distingue légèrement de la situation nationale, avec une plus forte importance des personnes morales (25 %), ce qui se reflète notamment dans la position importante sur le marché détenue par les assurances, les caisses de pension ainsi que les sociétés immobilières et une plus faible importance des coopératives (3 %).

Cette différence est encore plus marquée si l'on compare la situation de Lausanne aux autres grandes villes de Suisse. En moyenne, dans les grandes villes, les particuliers possèdent significativement moins de logements (54 %) qu'en moyenne nationale, alors que les coopératives (11 %), les personnes morales (30 %) et dans une certaine mesure les pouvoirs publics (4 %) jouent un rôle sensiblement plus important. Lausanne se distingue des autres grandes villes de Suisse avec une proportion moins importante de coopératives (6 %) et des pouvoirs publics (2 %) — à comparer avec les 20 % de logement coopératifs et les 6 % en main des pouvoirs publics d'une ville comme Zürich —, et bien plus de logements détenus par des personnes morales (41 %), dont principalement les assurances et caisses de pension (21 %) et les sociétés immobilières (14 %).

---

<sup>170</sup> Municipalité de Lausanne. (2010a). Efficacité énergétique, économie d'énergie et réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Réponses à une motion et à quatre postulats Rapport-préavis N° 2010/38.

<sup>171</sup> OFS (2000). Logements selon le type de propriétaire, en 2000.

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/09/02/blank/key/wohnungen/eigentuemer.Document.21152.xls>

Tableau 14 : structure de la propriété du logement en Suisse

	Particuliers	Coopératives	Personnes morales dont :			Pouvoirs publics
			Total	Assurances et caisses de pension	Sociétés immobilières	
Suisse	73.32 %	4.54 %	19.19 %	8.41 %	5.33 %	2.36 %
Vaud	70.33 %	2.80 %	24.51 %	13.34 %	7.08 %	1.91 %
Grandes villes de Suisse	54.29 %	10.69 %	30.43 %	13.49 %	9.40 %	3.67 %
Lausanne	50.52 %	6.05 %	41.30 %	21.10 %	14.32 %	1.62 %

Source : OFS, 2005

Par conséquent, en plus de la proportion relativement forte d'habitants qui n'ont absolument aucun pouvoir décisionnel en matière d'assainissement énergétique – les locataires –, la structure de la propriété du logement du canton de Vaud défavorise l'assainissement énergétique, puisque les acteurs dont la propension à rénover est forte (coopératives) sont sous-représentés et les acteurs dont la propension à rénover est faible (société immobilière) surreprésentés.

À cette structure spécifique de la propriété du logement en terre vaudoise, et à plus forte titre lausannoise, s'ajoute un deuxième trait distinctif : *la pénurie du logement*. La population du canton de Vaud est en effet en nette expansion. Elle est passée de 615'978 habitants en 2000 à 755'369 habitants en 2014, soit une augmentation de 18 %. Durant la même période, le nombre de logements a augmenté de 15 %. Si bien qu'en 2010, l'année de lancement du Programme Bâtiments, le taux de logements vacants dans le canton de Vaud s'élevait à 0.46 % seulement, soit la moitié de la moyenne nationale de 0.94 %. Pire, à Lausanne, le taux de logements vacants n'excédait pas 0.3 % selon l'OFS (chiffre 2011)<sup>172</sup> et 0.1 % selon une enquête réalisée par les autorités lausannoises en 2013.<sup>173</sup>

La pénurie du logement a eu une conséquence très claire sur les rapports entre propriétaires et locataires dans le canton de Vaud, plaçant ces derniers dans un rapport de force particulièrement défavorable. Selon les chiffres fournis par Comparis,<sup>174</sup> 32 % des locataires habitant en Suisse alémanique ont bénéficié d'une baisse de loyer lors des dernières années en raison de la réduction du taux hypothécaire contre seulement 13 % dans le reste de la Suisse.

<sup>172</sup> OFS. (2015). Logements vacants et taux de logements vacants dans les agglomérations des cinq villes les plus grandes, évolution. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/lexikon/lex/0.Document.101767.xls>

<sup>173</sup> OFS. (2015) Logements vacants et taux de logements vacants par canton, évolution. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/lexikon/lex/0.Document.101760.xls>

OFS. (2013). Augmentation annuelle de logements liée à la construction par type de travaux selon les cantons. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/lexikon/lex/0.Document.21156.xls>

Statistiques Vaud. (2014). Population. <http://www.scris.vd.ch/default.aspx?docID=7831>  
<http://www.lausanne.ch/lausanne-en-bref/lausanne-demain/projet-metamorphose/le-projet/ecoquartiers/logements.html>.

<sup>174</sup> [http://fr.comparis.ch/~media/files/mediencorner/konsumentenstimme/ausgabe%202012\\_03/taux-de-reférence.pdf](http://fr.comparis.ch/~media/files/mediencorner/konsumentenstimme/ausgabe%202012_03/taux-de-reférence.pdf).

D'après une étude réalisée par l'EPFL et se basant en partie sur des interviews, les gérances et les propriétaires de bâtiments locatifs auraient tendance à spontanément faire bénéficier les locataires des baisses du taux de référence en Suisse allemande, alors que celles-ci n'ont lieu que sur demande des locataires en Suisse romande.<sup>175</sup> La situation problématique des loyers surévalués que décrivait l'ASLOCA au travers de son l'initiative populaire « pour des loyers loyaux » s'applique ainsi particulièrement au canton de Vaud.

La situation crispée du marché du logement, la croissance démographique et la fragilité d'une population importante de locataires ont mené à ce que, deuxièmement, *le canton de Vaud soit le seul canton hormis Genève à s'être doté de prescriptions spécifiques de droit public complétant le code des obligations, en vue d'assurer une protection accrue du locataire*. Il s'agit de la loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR). L'objectif de la LDTR est de limiter au maximum les transformations du parc locatif dans la catégorie de logements qui connaissent une grave pénurie. Les rénovations importantes (supérieures à 20 % de la valeur ECA de l'immeuble) et les démolitions en vue d'une reconstruction d'un bien locatif sont ainsi soumises à l'autorisation du service du logement du canton de Vaud et à une consultation avec les locataires. Les transformations ou les démolitions de logements à loyer modeste peuvent ainsi être interdits ou soumis à conditions, dont notamment le calcul et le contrôle du futur loyer qui est indexé sur l'ancien loyer, l'évolution des charges et un taux de rendement sur les travaux fixé à 4 % (à comparer avec les taux de 16 % que l'on peut trouver pour certains immeubles dans d'autres cantons)<sup>176</sup>. Or, puisque *les propriétaires fonciers du canton de Vaud ont par le passé trop rarement répercuté les baisses du taux de référence hypothécaire, la LDTR limite la rentabilité de l'assainissement énergétique, puisqu'elle contraint les propriétaires à une réindexation du loyer qui peut être douloureuse sur le plan financier*. Aussi, dans certains cas, le loyer après l'assainissement énergétique peut même s'avérer *inférieur* au loyer précédent.<sup>177</sup>

La littérature existante<sup>178</sup> considère ainsi que la LDTR constitue une barrière importante à l'assainissement énergétique, voire qu'elle serait le principal facteur d'explication du retard des cantons de Vaud et de Genève (cf. section 2.8.2) en matière de rénovation. Or, il convient de nuancer fortement ces propos dans le contexte de l'application du Programme Bâtiments. En effet, la LDTR ne s'applique aucunement aux principales cibles du Programme Bâtiments, c'est-à-dire aux particuliers propriétaires de maisons individuelles. En outre, en ne subventionnant

---

<sup>175</sup> Municipalité de Lausanne. (2010a). Efficacité énergétique, économie d'énergie et réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Réponses à une motion et à quatre postulats. Rapport-préavis N° 2010/38.

<sup>176</sup> BSS. Volkswirtschaftliche Beratung AG, & Basler & Hofmann AG. (2015). Energetische Sanierung Auswirkungen auf Mietzinsen. Schlussbericht. Bern: BFE, BWO.

<sup>177</sup> Entretien n° 13.

<sup>178</sup> Notamment: Schalcher, H.-R., Boesch, H.-J., Bertschy, K., Sommer, H., Matter, D., Gerum, J., & Jakob, M. (2011). *Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und wer bezahlt dafür?* Zürich: vdf Hochschulverlag.; et Vuille, F., Ripken, R., Bélanger, P., & Thalmann, P. (2014). Analyse des barrières à l'assainissement énergétique des bâtiments dans le canton de Vaud. Lausanne: La Direction de l'Energie du canton de Vaud (DGE-DIREN).

que quelques éléments de construction de l'enveloppe, la plupart des rénovations subventionnées par le Programme Bâtiments tombent justement dans la catégorie des assainissements, dont le coût est inférieur au 20 % de la valeur ECA de l'immeuble, et qui ne tombe par conséquent pas sous le coup du régime d'autorisation de la LDTR. En outre, en réponse à l'ordonnance fédérale sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) du 1er janvier 2008, la LDTR a été amendée (art.4) pour que les démolitions, transformations ou rénovations dont le but est l'amélioration énergétique soient autorisées par principe.<sup>179</sup> Il n'y a donc guère que les transformations de grande envergure ou les destructions/reconstructions d'immeubles qui dépassent le seul assainissement à but énergétique qui soient entravés par la LDTR, et même dans ces cas-ci, il semble, d'après une évaluation menée par le canton de Genève, que les propriétaires parviennent fréquemment à contourner les prescriptions légales.<sup>180</sup>

Troisièmement, *la politique cantonale de l'énergie peut être considérée comme moyennement ambitieuse en comparaison cantonale*. En effet, les dispositions légales s'appliquant à la promotion de l'assainissement énergétique figurent dans la loi cantonale vaudoise sur l'énergie (LVLEne) du 16 mai 2006. Cette loi a été mise à jour au 1er juillet 2014, afin de la rendre compatible avec le modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MOPEC) de 2008, établi sous l'égide de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK). La LVLEne est précisée par le règlement d'application de la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie (RLVLEne), qui lui, est entré définitivement en vigueur le 1er février 2015, soit 1 mois après la publication du MOPEC 2014.

Bien que le nouveau régime cantonal impose un certain nombre d'obligations supplémentaires pour les nouveaux bâtiments (30 % des besoins en eau chaude et 20 % de l'électricité couverte par des énergies renouvelables, exigences minimales de la norme SIA 380/1 édition 2009 pour l'enveloppe du bâtiment), les prescriptions légales concernant les rénovations sont encore rares. Seules les rénovations lourdes<sup>181</sup> impliquent une mise en conformité de l'enveloppe du bâtiment avec la norme SIA 380/1. La RLVLEne stipule à son article 29a qu'en cas de remplacement ou de l'installation de nouveaux chauffages au gaz, mazout ou au charbon (ainsi qu'en cas de vente d'un bien immobilier), le propriétaire devrait faire établir un certificat énergétique des bâtiments (CECB) avant le début des travaux. Si l'examen conduit à ce que le bâtiment soit désigné en classe F (l'avant-dernière catégorie) ou pire, alors une analyse des possibilités d'assainissement (CECB-Plus) devrait être effectuée. Or dans les faits, la réalisation d'un CECB n'est que *facultative* à l'heure actuelle, puisque faisant face à une forte

---

<sup>179</sup> Cf. également art. 39 de la Loi cantonale sur l'énergie (LVLEne) du 16 mai 2006.

<sup>180</sup> Commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève. (2003). Politique cantonale en matière de rénovation de logements - Evaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR). Genève: Commission externe d'évaluation des politiques publiques.

<sup>181</sup> Rénovation lourde : Rénovation dont le montant total des travaux selon le code des frais de construction représente plus de 50% de la valeur ECA du bâtiment au moment de l'établissement des documents nécessaires à l'obtention du permis de construire (art. 4 i, RLVLEne).

pression politique de la part des associations de défense des propriétaires,<sup>182</sup> un règlement supplémentaire doit encore être établi dans un délai de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la RLVLene pour que l'obligation du CECB soit mise en œuvre.

Il faut noter que par rapport aux autres cantons romands comme Genève — dont la loi sur l'énergie (art. 14) permet aux autorités publiques d'ordonner la réalisation d'un CECB — ; Neuchâtel — où le CECB est obligatoire pour les bâtiments importants au plan énergétique — ; Fribourg — où le CECB est obligatoire pour les nouveaux bâtiments ; et enfin Berne – lors d'un dépôt d'une demande de subvention —<sup>183</sup>, la législation vaudoise semble relativement laxiste.

Un autre volet de règles s'appliquant à l'assainissement énergétique du bâtiment repose sur un programme de soutien financier. Dans le cadre de la réaffectation de l'excédent financier apporté par la nouvelle méthode de péréquation financière, une enveloppe de 30 millions a été affectée par le Conseil d'État afin de promouvoir les assainissements de bâtiments. Il est prévu d'engager ce budget durant la législature 2012-2016. 15 millions sont affectés à des contributions pour le remplacement des chauffages électriques (dont la loi interdit désormais les nouvelles installations) et 15 autres millions sont alloués à des subventions à l'assainissement de l'enveloppe du bâtiment, qui répondent aux mêmes conditions et s'ajoutent à celles du Programme Bâtiments. À ceci s'ajoutent encore les bonus versés par le canton de Vaud pour les rénovations certifiées Minergie et Minergie P, ainsi que les nouvelles constructions Minergie P, A ou Eco.<sup>184</sup>

Le Tableau 15 décrit les subsides cantonaux pour l'assainissement de l'enveloppe du bâtiment. Hormis pour le remplacement de fenêtres où un subside cantonal plus important que le subside national est systématiquement offert, les autres bonus (mur, sol, toit, paroi, sol, plafond) ne sont accordés que pour des assainissements qui dépassent les conditions minimales du Programme Bâtiments. D'après les calculs réalisés par la direction de l'énergie du canton de Vaud, l'ensemble des subventions cantonales représente un addenda d'environ 30 % par rapport aux montants versés par le Programme Bâtiments.<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Entretien n° 15.

<sup>183</sup> Service du logement et des gérances de la ville de Lausanne. (2014). Liste des locaux commerciaux et établissements publics. Lausanne: Service du logement et des gérances de la ville de Lausanne.

EnDK, & EnFK. (2015). Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) Edition 2014, version française. Berne: Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie.

<sup>184</sup> <http://www.vd.ch/themes/environnement/energie/subventions/conditions-doctroi-minergie/>.

<sup>185</sup> DIREN – Direction de l'énergie. (2014). Etat des lieux du domaine A.1 Assainissement des bâtiments. Lausanne: DIREN.

Tableau 15 : subventions nationales et cantonales à l'assainissement de l'enveloppe des bâtiments (Vaud)

Mesure	Conditions	Subventions nationales	Subventions cantonales
A. Remplacement de fenêtre	valeur U du verre $\leq 0.7$ W/m <sup>2</sup> K	30 CHF/m <sup>2</sup>	+ 40 CHF/m <sup>2</sup>
B. Mur, sol, toit	valeur U $\leq 0.2$ W/m <sup>2</sup> K	30 CHF/m <sup>2</sup>	
	valeur U $\leq 0.15$ W/m <sup>2</sup> K		+ 20 CHF/m <sup>2</sup>
	valeur U $\leq 0.11$ W/m <sup>2</sup> K		+ 40 CHF/m <sup>2</sup>
C. Paroi, sol, plafond	valeur U $\leq 0.25$ W/m <sup>2</sup> K	10 CHF/m <sup>2</sup>	
	valeur U $\leq 0.20$ W/m <sup>2</sup> K		+ 10 CHF/m <sup>2</sup>
	valeur U $\leq 0.15$ W/m <sup>2</sup> K		+ 20 CHF/m <sup>2</sup>

Source : dasgebäudeprogramm.ch

D'après la comparaison intercantonale établie par Ernst Basler + Partner sous mandat du WWF, l'aide financière pour l'efficacité énergétique des bâtiments et l'utilisation des énergies renouvelables s'établit à 8.8 CHF/habitant dans le canton de Vaud, ce qui le place parmi les cinq cantons délivrant le moins de subsides en Suisse (à comparer notamment avec les 65.9 CHF/habitant versés par Thurgovie).<sup>186</sup> De manière générale, le rapport place le canton de Vaud en « milieu de peloton » en ce qui concerne l'ambition de la politique énergétique.

## 2.9.2 Les acteurs de l'assainissement énergétique et leurs stratégies en réponse au Programme Bâtiments

### 2.9.2.1 Propriétaires particuliers de maison à famille unique

#### **Famille x (anonymisé)<sup>187</sup>**

La famille x se compose d'un couple marié, jeune (— de 40 ans) et de deux enfants en bas âge. La famille est relativement aisée avec un revenu annuel d'environ 180'000 francs par année. Elle est propriétaire d'une maison dans l'agglomération lausannoise et prévoyait d'y construire un nouvel étage supplémentaire en hauteur plus des combles habitables, les parents d'un des mariés habitant au rez-de-chaussée.

Le permis de construire ayant été reçu peu avant l'été 2014, les travaux ne sont soumis qu'à l'ancienne loi cantonale sur l'énergie (version du 16 mai 2006), pas encore conforme au MOPEC 2008, et qui ne demande qu'une enveloppe conforme à la norme SIA 380/1 pour la nouvelle construction, ainsi qu'une part minimale d'énergies renouvelables de 20 % pour le chauffage et de 30 % pour la préparation d'eau chaude.

Cependant, l'écologie est un élément important pour le couple, ils décident de faire plus que ce qui est légalement requis. La chaudière à mazout existante n'est pas suffisante pour assurer le chauffage du nouvel étage est doit être remplacée. La famille X s'oriente alors initialement

<sup>186</sup> Partner, E. B. (2014). Evaluation de la politique énergétique cantonale des bâtiments. Zollikon: WWF Suisse.

<sup>187</sup> Entretien N°2.

sur une solution panneau photovoltaïque couplé avec une pompe à chaleur, avec l'ambition d'approcher un bilan énergétique de zéro. Le couple est également convaincu de la nécessité d'améliorer l'enveloppe de l'étage déjà existant et de remplacer les fenêtres les plus anciennes. Les travaux prévus initialement consistaient donc en une nouvelle construction (l'étage supérieur et l'aménagement des combles), une rénovation de la façade de l'étage inférieur, un changement de l'installation pour la production de chaleur et l'ajout de nouvelles installations pour la production d'électricité sur la base d'énergies renouvelables.

La famille x se tourne alors vers un architecte, ami de la famille pour dessiner les plans, établir un devis et mener à bien la démarche de demande du permis de construire. Aucun audit énergétique n'est réalisé ou de bureau d'ingénieur n'a été consulté. L'architecte, relativement âgé se révèle peu formé dans le domaine de l'ingénierie énergétique. Il ne connaît nullement le Programme Bâtiment ou les autres subsides cantonaux à disposition pour de tels travaux et les gains économiques pouvant être obtenus par ceux-ci ne seront jamais clairement estimés. Il estime le coût d'une installation photovoltaïque/pompe à chaleur à 45'000 CHF, alors qu'un deuxième devis réalisé par un chauffagiste estimera le coût d'une telle installation à 80'000 CHF.

Constatant le faible degré de connaissance de l'architecte, la famille x entame des démarches par elle-même. Elle constate alors que les informations techniques sur le rendement et la rentabilité de l'installation sont incertaines. Les vendeurs de matériel ne sont pas réellement capables d'évaluer la rentabilité économique d'une installation photovoltaïque ni même le rendement exact des pompes à chaleur, ou encore, la taille nécessaire pour des panneaux solaires thermiques afin de bénéficier des divers systèmes de subvention à l'échelon municipal, cantonal et fédéral. Les différents acteurs du corps de métier se révèlent, de plus, peu encourageants à l'égard du système photovoltaïque-pompe à chaleur.

Le couple réfléchit alors à d'autres alternatives plus conservatrices pour l'installation de chauffage. Le chauffage à distance n'est pas disponible dans le quartier. Le recours à un chauffage à pellets de bois est alors imaginé. Or, celui-ci représentait un surcoût d'environ 15'000 CHF par rapport à une nouvelle chaudière à mazout estimée à 50'000 CHF et dont le fonctionnement est sûr et le rendement connu par les artisans du bâtiment. En outre, les dispositions de l'Opair rendaient difficile l'emploi de chauffage à bois compte tenu des taux trop élevés de particules fines dans l'atmosphère qu'enregistre régulièrement l'agglomération lausannoise.<sup>188</sup>

La famille x se renseigne alors d'elle-même sur l'existence des subsides, dont l'architecte semblait ignorer l'existence. Les différents subsides qu'elle parvient à trouver pour le système photovoltaïque-pompe à chaleur lui semblent marginaux en comparaison avec le rapport coût-bénéfice d'une chaudière à mazout. La famille X retiendra alors finalement la solution la plus conservatrice d'une nouvelle chaudière à mazout, couplée avec des panneaux thermiques d'une surface permettant toutefois de dépasser les exigences de la LVLene.

---

<sup>188</sup> <http://www.vd.ch/themes/environnement/energie/chauffage/chauffage-a-bois/>.

La famille X découvre également au cours de ses recherches de subsides le Programme Bâtiments. Elle réalise une demande de subvention pour la rénovation de la façade du premier étage et le remplacement des fenêtres, sans aide d'un ingénieur. La famille x considère toutefois ce subside comme un bonus, découvert tardivement, délestant quelque peu la facture finale. Le montant qui leur est proposé au travers du calcul en ligne est trop faible pour que l'ambition de l'assainissement de l'enveloppe, qui satisfait déjà les exigences légales, soit revue à la hausse. L'architecte considérait par ailleurs que la maison était déjà proche du standard Minergie, même si réaliser une véritable certification lui semble trop compliqué et peu utile. Le Programme Bâtiments n'a pas non plus exercé d'impact sur la décision d'assainir, celle-ci ayant déjà été prise en amont. L'effet d'aubaine est marqué. En outre, une certaine incertitude sur l'obtention d'un subside du Programme Bâtiments demeure pour la famille, puisqu'après avoir effectué la demande, elle a choisi sur le conseil d'un maçon, une brique très respirante et naturelle comme matériel de construction pour l'enveloppe, qui possède des avantages en terme de confort, mais pas nécessairement la même valeur U. Elle ignore donc encore si une quelconque subvention leur sera versée.

Selon la famille X, si un réel audit énergétique avait été effectué, que les subsides avaient couvert une part plus importante de l'investissement et que l'incertitude avait été moins grande, alors les mesures d'assainissement effectuées auraient certainement été plus ambitieuses, tendant vers une maison avec un bilan énergétique proche de zéro.

### **2.9.2.2 Propriétaires particuliers de maisons à plusieurs familles**

#### **Régie Privée SA<sup>189</sup>**

Régie Privée SA est une société de gestion immobilière proposant des services de gérance d'immeubles, de recherche de locataires, d'administration de PPE ou encore d'expertise et de consulting aux propriétaires particuliers. Régie Privée SA est notamment spécialisée dans les travaux de rénovation et de réaménagement et propose ses services tant pour des études préliminaires que pour le suivi et la coordination des travaux ou encore le contrôle de la bonne facturation des travaux d'assainissement.

Régie Privée SA a fait appel au Programme Bâtiments pour la rénovation de trois immeubles locatifs à Lausanne (5-6 % du parc sous gestion) en 2012, 2013 et 2014. Avec un investissement de 700'000 francs par immeuble, ils ont reçu environ 40'000 à 45'000 francs au titre de subvention du Programme Bâtiments par immeuble (entre 5-6 % du coût de l'assainissement).

Les rénovations ont consisté dans les trois cas à effectuer trois interventions, soit l'isolation de la toiture, des façades ainsi que le changement de fenêtres. Dans les trois assainissements effectués Régie Privée SA a cherché à dépasser les minima requis par le Programme Bâtiments.

---

<sup>189</sup> Entretien n°1.

L'épaisseur d'isolation était plus élevée que le minimum requis et un triple vitrage avait été posé, alors qu'un double aurait suffi.

Selon Régie Privée, la principale motivation à assainir au nom du propriétaire est, d'une part, l'accroissement de la valeur, ainsi que la rentabilité de l'immeuble. Régie Privée SA ne peut toutefois réellement augmenter ses loyers après l'assainissement, car, les baisses successives de taux hypothécaires doivent encore être répercutées sur les loyers. Par conséquent après assainissement, les loyers ne peuvent souvent être augmentés que de 2-3 %, alors que les coûts réels de l'assainissement nécessiteraient une élévation plus importante. Régie privée et les propriétaires qu'elle représente ne retirent donc qu'un avantage financier relatif de l'assainissement. D'autre part, l'assainissement énergétique peut contribuer à augmenter l'attractivité de l'immeuble pour les locataires en vue de se démarquer de la concurrence. Selon la gérance, le fait de devoir déboursier jusqu'à plusieurs milliers de francs de frais énergétiques en fin d'année pourrait, en effet, pousser des locataires à quitter l'appartement qu'ils occupent. Cependant, cette incitation ne peut être très marquée au vu de la saturation du marché immobilier en région lausannoise, qui pousse les locataires à accepter les conditions posées par les propriétaires-bailleurs.

D'après Régie Privée SA, les assainissements énergétiques de base sur des éléments isolés de l'enveloppe seraient menés même en l'absence du Programme Bâtiments. Les contributions offertes sont en effet trop faibles et ne suffisent pas à surmonter les contraintes financières auxquelles les particuliers, propriétaires d'immeubles à logements multiples font face pour des rénovations d'éléments de construction multiples. Ceci les incite à réaliser de petites rénovations sans forcément atteindre les conditions permettant d'obtenir une subvention du Programme Bâtiments.

Par contre, Régie Privée considère que le Programme Bâtiments et les subsides cantonaux favorisent les propriétaires particuliers voulant conduire des assainissements énergétiques ambitieux. Compte tenu de la faible hauteur des subsides et des incitations modérées à assainir pour les propriétaires d'immeubles locatifs, l'accès au Programme Bâtiments est réservé aux propriétaires particuliers les plus volontaires et les plus exemplaires d'un point de vue écologique, ce qui explique en partie pourquoi une si faible partie du parc immobilier géré par Régie Privée a été assainie par le biais du Programme Bâtiments jusqu'ici.

### **2.9.2.3 Pouvoirs publics**

#### ***Service Immeubles, Patrimoine et Logistique (SIPaL) du canton de Vaud*<sup>190</sup>**

Le SIPaL est un propriétaire foncier important à l'échelle du canton de Vaud avec un parc comprenant environ 600 bâtiments administratifs de l'État de Vaud et aucun logement.

---

<sup>190</sup> Entretien n°10.

Le SIPaL mène ainsi une politique explicite et ambitieuse, mais relativement récente, d'assainissement énergétique. Cette politique tient ses origines dans la constitution d'un « groupe énergie » en 2000, présidé par le SIPAL et incluant notamment la direction cantonale de l'énergie. Au travers de ce groupe, des objectifs d'économie et de recours aux énergies renouvelables pour les bâtiments de l'État à l'horizon 2010 ont ainsi été fixés dès 2005.<sup>191</sup>

L'adoption d'une politique d'assainissement énergétique par le SIPAL est fortement en lien avec le *principe d'exemplarité de l'État* inscrite dans LVLEne en début 2006 et détaillé dans l'art. 24 de son règlement d'application. Celui-ci édicte que tout bâtiment dont l'Etat de Vaud est le propriétaire ou détient une participation majoritaire doit respecter le standard Minergie-ECO en cas de nouvelles constructions, respectivement les valeurs cibles de la norme SIA 380/1 en cas de rénovation. Par le biais de l'application de ces standards de qualité du bâtiment, l'objectif visé était, entre autres, une réduction de 10 % du besoin en chauffage et de 10 % des émissions de CO<sub>2</sub> de l'ensemble du parc immobilier. Par la suite, dans le cadre du programme de législature 2012-2016, la LVLEne et ses exigences légales en matière d'exemplarité furent rehaussées et par conséquent, la politique d'assainissement énergétique du SIPaL également. L'art. 24 de la RLVEne, rentré en vigueur en 2015, demande désormais que le standard Minergie-P-ECO ou une performance équivalente soit atteinte pour les nouvelles constructions et que les valeurs cibles de la norme SIA 380/1 ou le standard Minergie soit respecté en cas de rénovation. L'objectif de réduction de la consommation de chaleur est désormais de 20 % pour 2016 par rapport à 2010 et celle de CO<sub>2</sub> de 20 % sur la même période.

Le SIPaL a développé et utilisé depuis 2007 un logiciel informatique ([www.tener.ch](http://www.tener.ch)), afin de mesurer et de compiler la consommation énergétique réelle de tous les bâtiments du parc immobilier. Sur cette base, 11 bâtiments les plus consommateurs en énergie (pratiquement le quart de l'ensemble du parc au niveau de la consommation énergétique) ont été identifiés comme objets à assainir en priorité.

Les coûts d'assainissement de ces objets sont tels, environ 80 millions, que la décision d'assainir est prise par le Grand Conseil qui détient la compétence d'attribuer une telle enveloppe budgétaire au travers d'un décret voté. Ce type de processus est donc nécessairement long et soumis aux aléas du politique. Cependant, le climat politique envers l'assainissement serait devenu bien plus favorable ces cinq dernières années, même si la construction est souvent considérée comme bien plus prioritaire que la rénovation. Compte tenu des limites des finances publiques, l'attribution des budgets nécessaires à l'assainissement du parc cantonal a été échelonnée sur plusieurs législatures. En 2008, un premier paquet de mesures d'assainissement sur trois bâtiments<sup>192</sup> fût accepté par le Grand Conseil, pour une

---

<sup>191</sup> SIPaL. (2011). Rapport du groupe énergie. Lausanne: SIPaL.

<sup>192</sup> Canton de Vaud. (2008). Exposé de motifs et de projets de décrets accordant un crédit d'investissement de CHF 6'642'000.- destiné à financer l'assainissement énergétique du bâtiment Centre Blécherette 1, au Mont-sur-Lausanne et accordant un crédit d'investissement de CHF 5'684'000.- destiné à financer l'assainissement énergétique du bâtiment Ecole Professionnelle de Commerce, à Lausanne et accordant un crédit d'investissement

somme de 42.34 millions. Des contributions furent demandées à la Confédération au travers du Programme Bâtiments.

En 2011, une première évaluation des résultats de ces assainissements mesurés sur la consommation concluait à un dépassement des objectifs, avec une réduction de 12 % du besoin en chaleur et de 19 % des émissions de CO<sub>2</sub>.

L'influence du Programme Bâtiments sur la décision d'assainir et sur l'ambition de l'assainissement est cependant tout à fait marginale. La politique d'assainissement du SIPal relève ainsi strictement des obligations légales que s'impose le canton en matière d'énergie et d'une volonté du service de dépasser les exigences légales minimales par le service en question. Les assainissements énergétiques auraient ainsi été menés avec ou sans le Programme Bâtiments. Les contributions offertes par le Programme Bâtiments sont de plus beaucoup trop faibles par rapport aux investissements nécessaires pour générer une réelle incitation supplémentaire à agir ou à améliorer l'ambition de l'assainissement. En effet, si l'on prend l'exemple de la HEIG d'Yverdon-les-Bains dont l'assainissement énergétique fut budgété à 30 millions de francs, la contribution du Programme Bâtiments s'élevait à 800'000 CHF, soit environ 3 % du budget total. L'effet principal du Programme Bâtiments dans ce contexte est *cantonné au soulagement des finances cantonales*. Quant au SIPal, il ne retire pas de bénéfices directs du Programme Bâtiment, puisque les subsides fédéraux se substituent simplement aux financements cantonaux. L'effet d'aubaine est donc total.

### ***Service du logement et des gérances de la ville de Lausanne<sup>193</sup>***

Au niveau municipal, le service du logement et des gérances assure la double mission de gérer le patrimoine administratif de la ville de Lausanne, c'est-à-dire l'ensemble des immeubles et locaux appartenant à la commune et utilisés par des services administratifs, ainsi que le patrimoine financier, soit l'ensemble des immeubles loués à des tiers et dont la gestion a pour objectif de produire un certain rendement. En plus du patrimoine financier de la ville, le service assure la gérance sous mandat des immeubles appartenant à la Caisse de pensions du personnel communal CPCL, celle-ci étant avec plus d'un milliard de francs au bilan, parmi les plus grandes institutions de prévoyance de Suisse romande.<sup>194</sup>

Le service du logement et des gérances a la responsabilité d'un parc immobilier de 147 immeubles inscrits au patrimoine financier, de 102 immeubles gérés pour le compte de la CPCL et de 70 immeubles inscrits au patrimoine administratif.<sup>195</sup> La gestion du patrimoine

---

de CHF 30'014'000.- destiné à financer l'assainissement énergétique du bâtiment Haute Ecole d'Ingénierie et de Gestion, à Yverdon-les-Bains.

<sup>193</sup> Entretien n°3 & 4.

<sup>194</sup> <http://www.lausanne.ch/en/lausanne-officielle/administration/logement-et-securite-publique/service-du-logement-et-des-gerances/objets-a-louer/liste-des-immeubles.html>.

<sup>195</sup> Municipalité de Lausanne. (2010b). Politique de gestion immobilière du patrimoine financier de la Commune de Lausanne. Préavis N° 2010/39.

administratif et des propriétés de la CPCL, ainsi que la politique d'assainissement énergétique à mener suit le processus décisionnel classique et relève (en partie seulement pour la CPCL<sup>196</sup>) de la compétence de la municipalité et du conseil communal.

Pendant longtemps, la politique communale à l'égard du bâti se concentrait sur la création de nouveaux logements pour pallier la pénurie en ville de Lausanne, notamment par le biais du Préavis N° 2005 45 : « Création de 3'000 nouveaux logements à Lausanne », — l'ancêtre du projet « Métamorphose »<sup>197</sup>, qui donna également lieu au développement de la méthodologie SméO, officiellement publiée dès 2007, comme aide décisionnelle pour la planification de projet de construction durable. Il est intéressant de noter que la perception de la nécessité de développer un outil de planification spécifique pour les quartiers durables s'explique en partie par la méfiance initiale de certains acteurs politico-administratifs lausannois vis-à-vis de Minergie, qu'ils considéraient comme un label privé, lacunaire et captif d'intérêts particuliers liés à certains producteurs dans le domaine du bâtiment.<sup>198</sup>

Dans un premier temps, la mise en service de l'usine d'incinération Tridel en 2006 a été la contribution principale de la ville de Lausanne à la diminution des émissions de CO<sub>2</sub> des bâtiments. En effet, l'énergie thermique de la centrale était utilisée en remplacement du gaz pour la production de chauffage à distance et les chaudières à mazout furent progressivement remplacées par la connexion au réseau. En outre des assainissements énergétiques ponctuels furent menés sur les bâtiments par le biais du remplacement de fenêtres.

Aussi en 2007, la ville de Lausanne, cherchant à valoriser son investissement, demanda à signer une convention de réduction d'objectifs avec l'AEnEC portant sur les émissions des bâtiments du patrimoine administratif et proposant une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de l'ordre de 40 % par rapport à l'année de référence 2003 sur la période 2008-2012. Cet objectif fut, de fait, principalement rempli par la mise en place de Tridel, avant la signature de la convention,<sup>199</sup> avec un effet d'aubaine évident pour la ville.<sup>200</sup>

Le début d'une politique explicite d'assainissement de l'enveloppe du bâti peut être ramené à une motion « pour des contrats de location respectueux de l'environnement », déposée le 08.02.2005<sup>201</sup>. Celle-ci donna lieu à un rapport-préavis de la municipalité du 18 juin 2008<sup>202</sup>

---

<sup>196</sup> Quatre des 10 membres du conseil d'administration de la CPCL sont désignées par la municipalité de Lausanne.

<sup>197</sup> <http://www.lausanne.ch/lausanne-en-bref/lausanne-demain/projet-metamorphose.html>.

<sup>198</sup> Rapport de la Commission CC N° 47 du 18.06.2009 - SIL - Postulat de Rossi Vincent - Construire Minergie à Lausanne est une pratique normale. Lausanne. Entretien n° 9.

<sup>199</sup> Municipalité de Lausanne. (2010a). Efficacité énergétique, économie d'énergie et réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Réponses à une motion et à quatre postulats Rapport-préavis N° 2010/38.

<sup>200</sup> La signature d'une convention permettait à la ville de Lausanne de ne pas être soumise à la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Par contre, elle privait la ville des revenus du Programme Bâtiments de la Fondation centime climatique.

<sup>201</sup> Motion au Conseil communal de Lausanne de M. Fabrice Ghelfi pour des contrats de location respectueux de l'environnement, 08.02.2005.

<sup>202</sup> Municipalité de Lausanne. (2008). Pour des contrats de location respectueux de l'environnement Réponse à la motion de Fabrice Ghelfi. Rapport-préavis n° 2008/28

qui proposait de mener une étude stratégique sur la situation énergétique du patrimoine immobilier financier de la ville de Lausanne. Cependant, *la politique d'assainissement énergétique qui émanait de cette initiative ne portait uniquement sur le patrimoine financier de la ville, alors qu'aucune politique spécifique ne fut dédiée à l'amélioration de l'enveloppe des bâtiments du patrimoine administratif.*

Les résultats de cette étude devaient permettre en parallèle de répondre à un autre postulat du 21 avril 2009 demandant l'usage des aides du futur Programme Bâtiments afin d'assainir les bâtiments de la ville<sup>203</sup>. Les résultats intermédiaires de l'étude – portant uniquement sur le patrimoine financier – indiquaient, entre autres, que : 90 % du parc dataient d'avant 1945 ; deux tiers des bâtiments possèdent une note 3 au patrimoine ; qu'en l'état, le parc obtiendrait en moyenne une classe énergétique E, et une note F ou G pour 48 % des bâtiments.<sup>204</sup>

Une stratégie explicitement formulée d'assainissement énergétique doit être formulée sur cette base pour l'été 2015, qui viserait notamment une réduction d'environ 50 % de la consommation en chaleur du parc. 68 immeubles du patrimoine financier ont déjà été identifiés comme nécessitant un assainissement énergétique prioritaire, soit environ 80 % de la surface du patrimoine financier.

Cependant, l'assainissement énergétique programmé sur le patrimoine financier nécessiterait un budget estimé à 76 millions de francs, dont 20 % seraient uniquement dédiés à des mesures énergétiques. L'assainissement de l'ensemble des bâtiments (publics et privés) de la ville de Lausanne est estimé à 10 milliards de francs.<sup>205</sup> Une partie des montants nécessaires à l'assainissement des bâtiments du patrimoine financier de la ville a pu être obtenue par une politique explicite de vente de bâtiments en main de la ville, notamment au canton<sup>206</sup>, car l'essentiel des barrières à la réalisation de la stratégie proviennent de la difficulté de débloquent un tel financement, alors que la commune s'impose une politique de frein à l'endettement.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de cette stratégie, un certain nombre de mesures ont déjà été prises. Un subside pour la réalisation du CECB via un budget de 500'000 CHF a été mis en place. En outre, un certain nombre de bâtiments ont été assainis avec l'aide du Programme Bâtiments, soit deux immeubles du patrimoine financier et trois immeubles du patrimoine administratif entre 2010 et 2013.

Chaque rénovation passe par une demande de crédit au Conseil communal et des contributions du Programme Bâtiments sont systématiquement demandés. Cependant, les

---

<sup>203</sup> Motion au Conseil communal de Lausanne de Florence Germond pour un assainissement énergétique des bâtiments sur la commune de Lausanne grâce aux aides fédérales et cantonales, 21.04.2005.

des contrats de location respectueux de l'environnement, BCC 2004-2005, T. II (No 17), p. 636.

<sup>204</sup> Municipalité de Lausanne. (2010b). Politique de gestion immobilière du patrimoine financier de la Commune de Lausanne. Préavis N° 2010/39.

<sup>205</sup> Municipalité de Lausanne. (2010a). Efficacité énergétique, économie d'énergie et réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Réponses à une motion et à quatre postulats Rapport-préavis N° 2010/38.

<sup>206</sup> 24 heures. (23 février 2015). L'Etat de Vaud rachète deux immeubles symboliques à la Commune de Lausanne, 24 heures.

subsidés versés sont marginaux par rapport aux sommes requises par les rénovations, qui dépassent largement le domaine de l'énergie compte tenu de la vétusté des immeubles. Dans le cas du théâtre de l'Arsec par exemple, l'investissement pour la rénovation se montait à 11.9 millions, alors que la subvention du Programme Bâtiments s'élevait à 110'345 CHF, soit 0.93 % de la dépense concédée par la ville. D'après les entretiens, avec un taux de subside aussi bas, le Programme Bâtiments n'exerce que peu d'impacts sur les stratégies d'assainissement du service qui résultent principalement de la politique municipale. L'effet d'aubaine est donc important.

#### **2.9.2.4 Sociétés immobilières privées**

##### ***SwissLife*<sup>207</sup>**

SwissLife, société d'assurance (assurance vie et prévoyance) est l'un des plus gros investisseurs immobiliers privés de Suisse et possède des biens immobiliers partout en Suisse pour une valeur de 17 milliards de francs auxquels s'ajoutent encore 2 milliards de biens possédés par deux fondations avec des investisseurs externes. SwissLife est présent dans neuf villes de Suisse et environ 40 % de ses possessions se situent en Suisse romande. Leur parc immobilier est composé à 60 % de logements, le reste étant principalement des surfaces administratives et commerciales.

Selon SwissLife, les aspects environnementaux ont pour eux une grande importance lors de rénovations, transformations ou assainissements, tout comme lors de constructions nouvelles. On peut citer, pour appuyer cet argument, le fait que SwissLife a été l'un des premiers grands propriétaires à introduire des compteurs d'eau individuels, ce qui leur a permis de faire des économies de l'ordre de 30 à 35 % sur la consommation d'eau. De plus, comme son site internet l'indique, « d'elle-même et en sa qualité de propriétaire immobilier, SwissLife prend des mesures d'économie d'énergie, mise sur les énergies renouvelables et prône une gestion active de l'environnement ». Dans cette stratégie on peut également citer le fait que de par sa participation au *Modèle énergétique de Zürich*, SwissLife s'engage à augmenter son efficacité énergétique de 15 % d'ici 2020. Ainsi, depuis 2006, 100 % du courant utilisé par SwissLife dans ses bâtiments commerciaux est issu d'énergies renouvelables. Depuis l'hiver 2013-14 son siège central à Zürich est chauffé par l'eau du lac et depuis l'hiver 2014-15, l'eau sanitaire est chauffée par une pompe à chaleur et les appareils électriques sont progressivement remplacés par des appareils énergétiquement plus efficaces. Nous pouvons encore ajouter que SwissLife participe à la *Fondation suisse pour le climat* ainsi qu'au *Carbon Disclosure Project*. SwissLife a donc une réelle stratégie et politique de réduction de ses émissions CO<sub>2</sub> et d'amélioration de son efficacité énergétique. Étant l'un des plus grands assureurs-vie, SwissLife explique ceci par une responsabilité sociale et écologie vis-à-vis de la population et des locataires.

---

<sup>207</sup> Entretien n°5.

SwissLife investit 300 millions de francs par année dans les rénovations de leur patrimoine immobilier. Malgré l'importance accordée aux impacts énergétiques et environnementaux, les aspects de rentabilité économiques restent le principal facteur pesant dans les décisions. SwissLife argumente que ceci résulte du fait qu'en tant qu'assureur-vie de plus de 300'000 personnes en Suisse, ils portent l'importante responsabilité d'assurer un rendement élevé aux investissements à court terme. La plus-value énergétique ou écologique et recherchée lorsque celle-ci ne représente pas un coût marginal démesuré par rapport à l'investissement de base et qu'elle se révèle rentable.

SwissLife possède en outre énormément de bâtiments au centre des villes. Par conséquent, il ne leur est pas toujours possible d'effectuer toutes les rénovations qu'ils voudraient, à cause des contraintes légales imposées sur les bâtiments anciens et patrimoniaux que l'on trouve fréquemment au centre des agglomérations.

Le type de rénovation privilégié porte sur l'assainissement des façades et fenêtres et le remplacement des chaudières à mazout par des solutions telles que le couplage de pompes à chaleur avec des panneaux solaires photovoltaïques. Pour SwissLife, ce type d'investissements dans les assainissements à caractère énergétique revêt un intérêt économique marqué, car ils justifient pleinement des hausses significatives des loyers, ce qui les rend fort rentables à moyen terme.

Concrètement, le processus de décision autour des assainissements n'est que peu influencé par le Programme Bâtiments. La planification et la priorisation des assainissements à réaliser sont effectuées en fonction du critère de rentabilité. Si un investissement dans l'assainissement d'un immeuble est décidé, c'est parce que le calcul de sa rentabilité se montre favorable, même sans subventionnement, grâce à la valeur ajoutée créée sur l'immeuble qui peut être légalement répercutée sur les loyers.

Le processus de rénovation en tant que tel est délégué à des bureaux d'architectes qui ont pour consigne de toujours demander toutes subventions éventuellement à disposition. L'effet d'aubaine est donc marqué. Toutefois, compte tenu de l'importance des sommes investies par SwissLife dans l'assainissement et la systématisation des demandes de subsides, le Programme Bâtiments permet certainement à la compagnie de renforcer sa stratégie d'assainissement énergétique.

### **Mobimo<sup>208</sup>**

La société Mobimo est le quatrième plus gros investisseur immobilier privé de Suisse avec 2.35 milliards de francs de possessions réparties à la base en Suisse allemande (grand Zürich, Aarau) et plus récemment Lausanne. Le groupe Mobimo n'est en effet présent en Suisse romande que depuis 2009, suite au rachat de la majorité des parts actionnariales de l'un des plus importants

---

<sup>208</sup> Entretien n°6.

propriétaires fonciers historiques de la ville de Lausanne : le Groupe LO, qui possédait notamment 55'000m<sup>2</sup> (soit la quasi-totalité) du célèbre quartier du Flon en plein centre-ville.

La nouvelle société, appelée désormais Mobimo Lausanne, possède des immeubles pour une valeur de 800 millions de francs à Lausanne. La société possède des quartiers entiers au centre-ville en sus de celui du Flon, notamment l'îlot d'Ouchy, la plupart des gares du M2, l'ancien centre de tri postal, et autres. Leur portefeuille contient surtout des objets à usage commercial ou administratif, mais aussi du logement, principalement de haut standing (25 %).

Mobimo a une politique de durabilité bien définie et une commission du développement durable. Selon son CEO, le secteur de l'immobilier, gros consommateur d'énergie et émetteur de gaz à effet de serre, se doit de s'engager afin de réduire son impact. Les attentes dans ce domaine viennent de toutes les parties prenantes de l'entreprise. Mobimo place au centre de ses préoccupations l'efficacité énergétique de ses immeubles ainsi que l'utilisation d'énergies renouvelables et la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Mais « la performance économique de l'entreprise figure en tête de liste ».<sup>209</sup>

Mobimo dit chercher, par l'assainissement, à transformer le bâtiment dans sa globalité, plutôt que de réaliser des assainissements par élément de construction. Depuis 2009, environ 60 millions de francs ont été investis dans des assainissements énergétiques. Au minimum, c'est le standard Minergie qui est visé par le biais de ces rénovations. Mobimo juge cependant peu intéressant de mener des rénovations à but uniquement énergétique. Les assainissements énergétiques sont toujours couplés avec d'autres formes de rénovation sur les bâtiments. Parfois, ce sont même des bâtiments anciens qui sont rachetés en vue d'être rénovés complètement. Ces rénovations de grande envergure sont pratiquement toujours mises à profit pour révoquer le bail des locataires existants et augmenter les loyers, afin de favoriser l'arrivée de locataires de plus haut standing.

Il est intéressant de constater que pour Mobimo, les aspects de protection du climat jouent un rôle secondaire dans leur décision d'investissement. Ces assainissements sont avant tout réalisés, car ils apportent une plus-value au bâtiment, et donc peuvent aboutir sur des loyers plus élevés. En outre, du fait que la société Mobimo est cotée en bourse, plus la valeur nominale des bâtiments augmente grâce à la rénovation, plus sa cotation boursière part à la hausse. La valeur nominale du bâti joue ainsi un rôle non négligeable dans la valeur boursière de Mobimo, et la société a ainsi tout intérêt de mener une stratégie de rénovation qui vise à constamment accroître la valeur de ce patrimoine financier sous forme de possessions immobilières. Il faut savoir, que depuis son introduction en bourse, les bâtiments de la société Mobimo sont évalués tous les six mois.

Concernant le processus concret d'une rénovation, la société Mobimo fixe à ses mandataires (des bureaux d'architectes de taille importante en l'occurrence) l'exigence de l'obtention de la certification Minergie. Ensuite, le mandataire s'occupe d'évaluer les possibilités et de faire les

---

<sup>209</sup> Mobimo. (2013). Rapport sur le développement durable. Lucerne: Mobimo.

démarches, donc de solliciter l'aide du Programme Bâtiments le cas échéant. Pour environ 8 % des possessions immobilières rénovées, des subventions ont été demandées.<sup>210</sup>

Mobimo considère que le Programme Bâtiments les a ainsi aidés à obtenir des bâtiments énergétiquement plus efficaces. Cependant, à l'instar de SwissLife, la décision d'assainir est prise avant l'examen de la faisabilité de l'obtention du subside. Les assainissements projetés auraient été réalisés même en l'absence du programme, et l'additionalité réelle est questionnable pour deux raisons. Premièrement, et comme nous l'avons détaillé plus haut, de par l'attrait financier de la rénovation. Deuxièmement, car, indépendamment du programme Bâtiments, la société s'est fixé des objectifs internes de réduction de CO<sub>2</sub> sur son parc immobilier.

### **2.9.2.5 Caisses de pension publiques**

#### ***Les Retraites populaires (CPEV/Caisse intercommunale/ECA/Profelia)<sup>211</sup>***

Les Retraites Populaires s'occupent de la gestion immobilière de quatre parcs immobiliers différents, à savoir celui de la Caisse de Pension de l'État de Vaud (CPEV), de la Caisse intercommunale de pension, des Retraites Populaires (caisse de pension), ainsi que de l'Établissement Cantonal d'Assurance (ECA). Un cinquième portefeuille d'immeubles se trouve sous la gestion des Retraites Populaires, mais sa taille est très réduite, il s'agit de celui de Profelia, une fondation de prévoyance. L'ensemble représente un parc sous gestion d'une dimension fort importante avec une valeur d'environ 3.5 milliards, répartis en 510 immeubles totalisant 12'700 logements et 136'544 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales.

La société élabore une planification quinquennale des assainissements à mener. Chaque année des travaux de rénovation sont réalisés pour environ 0.6 % de la valeur au bilan (cela comprend également les moyens alloués à l'entretien). Ceci ne représente cependant pas la totalité des investissements dans les rénovations, puisque les travaux à forte plus-value sur l'échelle d'un quartier (par exemple des densifications de parc d'immeubles) ne sont pas compris dans ce chiffre.

Les rénovations et les assainissements énergétiques, à proprement parler, sont menés en suivant plusieurs typologies de travaux. Il peut s'agir d'une rénovation de l'enveloppe du bâtiment, de techniques de production de chaleur ou d'une réduction des consommations d'électricité dans les communs (éclairage basse consommation). Dans cette optique de durabilité et dans la limite de la faisabilité, des capteurs solaires thermiques sont installés et les chaudières à mazout sont remplacées, par du chauffage à distance, des chaudières à gaz, voire des pompes à chaleur ou des chaudières à pellets. Les deux dernières options sont moins courantes, car la puissance des pompes à chaleur est souvent insuffisante pour subvenir au

---

<sup>210</sup> Il n'a cependant pas été possible de nous indiquer les sommes absolues représentées par les contributions du Programme Bâtiments.

<sup>211</sup> Entretien n° 11.

besoin énergétique des immeubles à des coûts abordables et il n'est souvent pas possible d'installer des chaudières à pellets dans les zones urbaines notamment à cause des normes découlant de l'ordonnance sur la protection de l'air (Opair) en matière de particules fines.

La stratégie d'assainissement que met en œuvre les Retraites populaires s'inscrit dans une vision de durabilité du parc, où l'idée est que lorsqu'une rénovation est effectuée, celle-ci doit maintenir le bâtiment au standard de la technique pour les trente-cinq années suivantes. Pour les retraites populaires, le principal critère pour effectuer ou non un assainissement énergétique se rapporte à l'âge du bâtiment. En outre, l'assainissement énergétique est alors toujours accompagné d'autres travaux de rénovation. Pour les Retraites populaires, cette optique de long terme se justifie, car selon eux, les exigences fédérales et cantonales en matière de politique énergétique et climatique vont se durcir ces prochaines années, d'où la nécessité de se mettre en conformité sur le long terme. De plus, la gestion de fonds institutionnels implique une notion de durabilité par le fait que l'argent qui est sous gestion aujourd'hui sera utilisé demain par les bénéficiaires futurs du fonds. C'est donc dans l'intérêt des assurés de gérer le patrimoine dans une perspective de durabilité à long terme et de garder le parc immobilier dans un bon état, afin de maintenir de manière sûre la valeur de l'investissement. Ce type de placement de long terme dans un parc immobilier, bien qu'il soit moins rentable que d'autres placements a l'avantage d'une très grande stabilité. Ceci contraste avec les stratégies mises en place par les des grosses sociétés immobilières privées, dont l'horizon temporel est limité à la rentabilité immédiate ou à court terme de l'investissement.

Concernant les demandes de subventions, les Retraites Populaires visent toujours au minimum le Programme Bâtiments de la Confédération ainsi que le volet B (cantonal). Les subventions sont demandées systématiquement. Selon eux le Programme Bâtiments est une solution relativement simple d'octroi de subventions avec des contraintes administratives raisonnables, des exigences claires et un résultat très satisfaisant. Cependant, l'efficacité finale du Programme Bâtiments est incertaine. Les Retraites Populaires ont ainsi relevé que dans certains bâtiments, où les fenêtres avaient été rénovées, la consommation finale d'énergie était parfois supérieure à la situation avant l'intervention. Ceci était dû au fait que le réglage du chauffage central ne fut pas adapté après les travaux d'isolation. Le bâtiment ne consommait pas moins d'énergie, pire les pertes énergétiques augmentaient, parce que les locataires devaient ouvrir les fenêtres pour ne pas avoir trop chaud. Le changement de règles internes au Programme de 2012, qui exige qu'au minimum deux éléments de l'enveloppe du bâtiment soient considérés, a l'avantage que l'intervention est plus lourde, ce qui pourrait mener à une remise en question plus profonde et souhaitable de tout l'usage énergétique du bâtiment, en direction d'habitudes de consommation plus écologiques et modérées.

Aux Retraites populaires, les assainissements ne sont ainsi pas décidés selon des critères purement économiques et les subventions ne justifient pas forcément les interventions, mais sont une motivation pour le faire. Contrairement à Mobimo par exemple, les locataires restent les mêmes après les travaux de rénovation importants (les immeubles ne sont pas vidés). En outre, les rénovations ne mènent pas systématiquement à une augmentation significative des loyers. En effet, d'une part la subvention est répercutée en déduction sur les loyers. D'autre

part, l'augmentation potentielle des loyers consécutive aux travaux est contrebalancée par une indexation au taux hypothécaire de référence. L'augmentation des loyers est également plafonnée selon les loyers usuels dans la localité ou dans le quartier (CO. Art. 269a et LDTR). Au final rénover et assainir leurs immeubles provoquent pour les Retraites Populaires et les institutions qu'elles représentent, des baisses plus que des augmentations de rendement.

Si le Programme Bâtiments n'existait pas, les Retraites populaires seraient probablement allées moins loin au niveau des objectifs de certains assainissements spécifiques, mais cela n'aurait pas fondamentalement changé leur politique. La même ligne politique et stratégique en termes d'assainissement aurait été maintenue.

### **2.9.2.6 Coopératives**

#### ***Cité Derrière***

Cité Derrière est une société à but non lucratif fondée en 1995 avec pour objectif d'offrir des logements à loyers modérés. Elle possède des logements répartis en trente-sept immeubles construits (dont six labellisés Minergie et trois labellisés Minergie Eco) ainsi que neuf immeubles en cours de construction (quatre labellisés Minergie, cinq labellisés Minergie Eco) pour une valeur au bilan 2013 de plus de 300 millions de francs. La plupart des immeubles se situent à Lausanne ou dans son agglomération.

La relative jeunesse de leur parc immobilier (au plus dix-huit ans d'exploitation) a pour conséquence qu'aucun gros assainissement n'a encore été fait. La coopérative a tout de même fait une fois appel au Programme Bâtiments. Cependant ses moyens financiers étant limités, elle ne peut souvent pas effectuer toutes les rénovations en une fois et n'arrive donc pas à en faire suffisamment pour remplir les conditions (rénovation de deux éléments de l'enveloppe) qui lui permettraient d'obtenir les subventions du Programme bâtiment.

De manière générale, la coopérative privilégie le changement des chauffages à l'assainissement de l'enveloppe des bâtiments. Cependant, leur objectif est de réaliser toutes les rénovations nécessaires à une efficacité énergétique optimale. Il s'agit également une demande grandissante du côté des coopérateurs habitants dans les logements de Cité Derrière. À l'avenir, des bilans énergétiques plus précis de leur parc de bâtiments seront nécessaires et la coopérative songe à faire appel à des sociétés d'ingénieurs-conseils. Cité Derrière regrette cependant que les assainissements énergétiques restent des démarches coûteuses qui sont bien plus accessibles aux sociétés immobilières et aux grosses coopératives qu'aux petites coopératives, dont les ressources financières sont limitées, même avec l'aide du Programme Bâtiments.

#### ***Logement Idéal***

Fondée en 1960, Logement idéal est une société coopérative qui a pour objectif principal la mise sur le marché de logements à loyers abordables. Logement idéal possède un parc

immobilier d'une vingtaine d'immeubles pour une valeur au bilan 2013 de près de 200 millions de francs. La société souhaite désormais maintenir et rénover son parc immobilier tout en respectant les critères environnementaux actuels.

Logement idéal a effectué des rénovations portant sur des aspects énergétiques entre 2011 et 2014 pour un total de 30'194'000 francs d'investissements, ce qui représentait en 2011, 3.01 % de la valeur des immeubles au bilan, en 2012, 1.91 %, en 2013, 7.73 % et en 2014 1.77 %.

Pour ces assainissements, des subventions ont été systématiquement demandées. Concernant le Programme Bâtiments, c'est un total de 277'260 francs qui ont pu être obtenus par ce biais. Ces rénovations ont été effectuées dans un objectif de maintien de la valeur des bâtiments et de la qualité des logements pour les locataires, tout en œuvrant pour une vision écologique du bâti.

Pour Logement idéal, le Programme Bâtiments est utile, car il incite à l'amélioration de l'habitat et l'économie d'énergie. Logement idéal reconnaît toutefois qu'ils auraient réalisé les mêmes travaux sans le Programme Bâtiments. Ils ne manqueront toutefois pas d'y faire appel de plus en plus régulièrement.

## **2.10 Discussion**

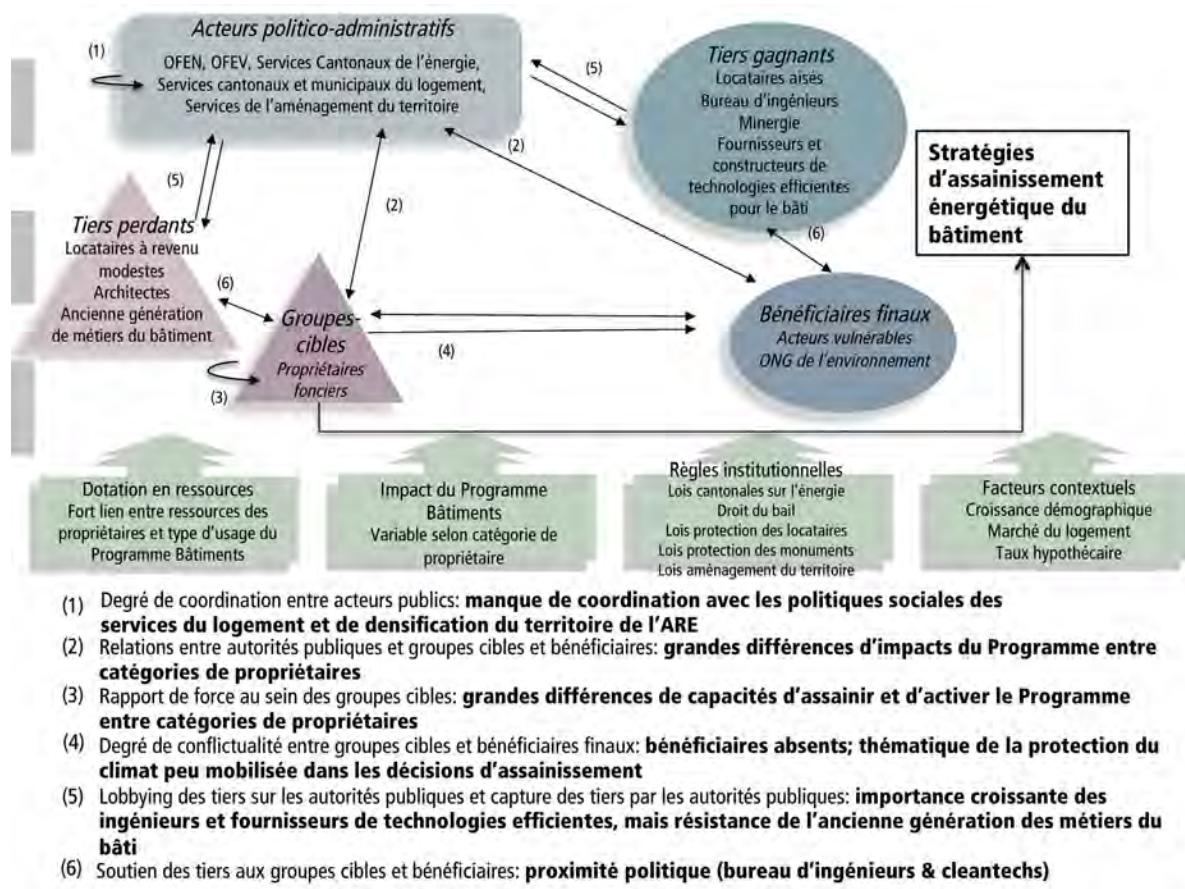
### **2.10.1 Rappel**

Cette recherche visait à répondre à quatre questions portant sur :

- l'efficacité du Programme Bâtiments ;
- l'effectivité du Programme Bâtiments sur les différentes catégories de propriétaires fonciers et les risques d'effets d'aubaine ;
- les limites du Programme Bâtiments
- les effets socio-économiques indésirables liés au Programme Bâtiments

Notre analyse de la situation synthétisée par la Figure 31 est discutée en détail ci-dessous.

Figure 31 : Diagnostic Programme Bâtiments



## 2.10.2 L'efficacité du Programme Bâtiments

L'efficacité du Programme Bâtiments peut être définie comme sa capacité à cibler les acteurs et les régions pour lesquels le besoin en assainissement énergétique est le plus marqué et donc le potentiel de réduction supplémentaire du CO<sub>2</sub> le plus élevé.

L'analyse quantitative démontre que si des disparités cantonales importantes existent en termes de contributions versées, ainsi que d'effet final sur la réduction des émissions absolues de CO<sub>2</sub>, ces différences résultent principalement de la variation du besoin en assainissement réel entre cantons. Le processus d'allocation des contributions du Programme Bâtiments est donc conforme au principe d'efficacité. Il n'y a guère que quatre cantons pour lesquels les montants octroyés par le Programme Bâtiments s'écartent sensiblement du besoin en assainissement (calculé selon les chiffres de l'OFS de 2000) : Berne et St-Gall perçoivent plus d'argent que les autres cantons en proportion de leur besoin en assainissement ; et Vaud et Genève, qui perçoivent bien moins d'argent. Dans ses quatre cantons, il est probable que des facteurs et mécanismes internes expliquent cet écart positif ou négatif avec la moyenne nationale. Cette étude s'est dès lors concentrée sur le canton de Vaud dans le but d'investiguer les limites du Programme Bâtiments et de proposer des améliorations de son efficacité.

Au niveau des disparités entre catégories d'utilisateurs du Programme Bâtiments, respectivement des différentes catégories de propriétaires fonciers, l'analyse quantitative démontre que, dans sa première année de fonctionnement, la répartition des contributions par propriétaire bénéficiait aux particuliers dans une mesure égale ou supérieure au ratio réel de bâtiments à assainir ( $\geq 71\%$ ). Toutefois, depuis 2010, une tendance inverse s'est amorcée et les fonds du Programme Bâtiments bénéficient de manière croissante aux personnes morales, faisant tomber la part de contributions versées aux particuliers en deçà du besoin en assainissement réel de cette catégorie de propriétaire foncier. À cet égard, *le Programme Bâtiments s'écarte du principe d'efficacité qui voudrait que les impacts de l'instrument se concentrent sur les catégories de propriétaires où le potentiel d'assainissement supplémentaire est le plus important*. Il faut cependant noter que, la diminution de la part relative de fonds du Programme Bâtiments distribuée aux particuliers découle en partie de l'adaptation des règles d'éligibilité au Programme Bâtiments en 2011. La contribution minimale versée passant de 1'000 CHF à 3'000 CHF a eu pour effet de réduire les possibilités de bénéficier des subsides pour des petits projets d'assainissements de particuliers.

Une question ouverte à laquelle cette étude ne peut répondre porte sur la pertinence réelle du ciblage exclusif des propriétaires fonciers par le Programme Bâtiments. En effet, une inclusion plus directe des tiers perdants et des tiers gagnants par l'instrument aurait pu être souhaitable du point de vue de l'efficacité. Notre étude qualitative montre en effet, que dans le cas de propriétaires particuliers en possession d'un immeuble à logements multiples, les incitations économiques à assainir sont modérées, ce qui pose la question de la mesure dans laquelle il aurait été souhaitable de donner les moyens légaux aux locataires d'exiger l'assainissement énergétique, qui lui est profitable, si et seulement si, l'augmentation de loyer correspondante est inférieure à la diminution des charges énergétiques. Or, ceci semble rarement le cas, hormis justement pour les assainissements soumis à la LDTR dans le canton de Vaud, où le contrôle administratif de la réindexation des loyers au taux hypothécaire et à l'évolution de l'indice des prix aboutit à une augmentation modérée des loyers pour le locataire. Dans les cas où un contrôle de la réindexation effective n'a pas lieu, les locataires sont souvent perdants financièrement de l'assainissement énergétique et n'y gagnent que du point de vue du confort de l'habitat<sup>212</sup>. Dès lors, il n'est pas certain que donner un pouvoir de décision au locataire en matière d'assainissement énergétique eût amélioré l'efficacité du Programme Bâtiments. Car, depuis la réforme de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) du 1er janvier 2008 – et contrairement à l'argumentaire de la HEV sur le manque d'incitation à l'assainissement énergétique — il n'y a guère que les propriétaires fonciers – ainsi que fournisseurs de techniques et de services efficaces énergétiquement pour le bâtiment — qui aient un réel intérêt économique à l'assainissement.

Une autre piste de réflexion concerne l'inclusion plus directe des métiers traditionnels du bâti (tiers-perdants) dans le Programme Bâtiments. L'étude qualitative que nous avons menée

---

<sup>212</sup> BSS. Volkswirtschaftliche Beratung AG, & Basler & Hofmann AG. (2015). Energetische Sanierung Auswirkungen auf Mietzinsen. Schlussbericht. Bern: BFE, BWO.

confirme, en complément des sondages GFS, que le Programme Bâtiments est relativement connu des propriétaires. Par contre, il le semble beaucoup moins par les artisans et métiers du bâtiment, architectes compris, et ceci, spécialement dans le canton de Vaud, ainsi que pour les professionnels de l'ancienne génération, qui agissent sous certaines conditions comme des freins à l'assainissement.<sup>213</sup> Un besoin supplémentaire de formation pour ces corps de métiers semble nécessaire — en matière de calcul énergétique, de technologies d'assainissement et de politiques énergétiques en vigueur notamment — sans que cette étude puisse se prononcer sur l'échelon administratif et sur l'origine exacte des fonds sur lequel une telle offre de formation supplémentaire devrait s'appuyer. Il faut également noter que si les associations de protection de l'environnement ont été actives sur la question des émissions de CO<sub>2</sub> du bâtiment au niveau politique, elles sont absentes des processus décisionnels concrets en lien avec l'assainissement énergétique des propriétaires.

### **2.10.3 Effectivité et effets d'aubaine du Programme Bâtiments**

Le Programme Bâtiment est effectif, si son mode d'intervention parvient à inciter les différentes catégories de propriétaires à produire des stratégies d'assainissement énergétique plus ambitieuses. À cet égard, notre étude produit des résultats mixtes.

Les calculs effectués sur la base des données de l'OFS de 2000 montrent que la motivation à assainir des différentes catégories de propriétaires — mesurée par le biais du taux de rénovation effectif par rapport à l'ensemble des logements détenus — variait de manière importante, les coopératives étant l'acteur le plus proactif (55 % de rénovation effective) et les sociétés immobilières l'étant le moins (28 %).

Or, notre étude qualitative réalisée 15 ans plus tard semble indiquer que la situation a beaucoup évolué depuis ce recensement. La réforme de l'OBLF a ouvert de nouvelles perspectives aux propriétaires appliquant une stratégie d'accroissement de la valeur de leur bien-fonds. La possibilité de répercuter de 50-70 % en moyenne des investissements dans l'assainissement énergétique sur les loyers des locataires permet aux propriétaires d'augmenter la valeur nominale de l'immeuble tout en améliorant son rendement financier. De plus, avec l'amélioration de l'ambition des politiques énergétiques et la pression politique à mener une transition énergétique, c'est tout le contexte entourant l'assainissement énergétique qui s'est substantiellement amélioré. Or, ces changements influent de manière très disparate sur les stratégies d'assainissement des différentes catégories de propriétaires fonciers, et par conséquent sur l'effectivité réelle du Programme Bâtiments. *L'hypothèse de causalité sur laquelle est basée le Programme Bâtiments, selon laquelle les incitations à assainir sont insuffisantes pour toutes les catégories de propriétaire foncier est ainsi devenue inexacte.*

En effet, le changement de contexte a été probablement le plus marqué pour les sociétés immobilières. La plupart de ces grands propriétaires fonciers mettent désormais en œuvre des

---

<sup>213</sup> Entretien n°9, 13 & 14.

stratégies explicites de protection de l'environnement et d'amélioration énergétique, que ce soit pour des questions d'image ou par véritable conviction. Compte tenu de leurs impératifs de rendement financier, l'assainissement énergétique est devenu avec le temps une stratégie incontournable. Les sociétés immobilières disposent de moyens financiers importants et des bureaux d'ingénieurs ou d'architectes sont systématiquement consultés afin d'étudier les formes d'assainissement les plus rentables pour obtenir l'entier des subsides publics à disposition. Dans sa forme la plus rentable, l'assainissement énergétique d'un locatif passe par la résiliation des baux de tous les locataires, une rénovation lourde, voire une reconstruction, et une gentrification de la population des locataires, qui permet de maximiser le retour sur investissement. Il s'agit par exemple, d'une stratégie explicitement déclarée de la société Mobimo. Pour cette catégorie d'acteurs, le Programme Bâtiments ne déclenche certainement pas la décision d'assainir – la rentabilité étant déjà garantie – mais compte tenu des sommes importantes obtenues et cumulées sur des parcs immobiliers de grande importance, l'instrument joue un rôle dans l'ambition des assainissements effectués. À noter, que la LDTR vaudoise qui visait précisément à prévenir ce type de pratiques échoue à le faire, ce qui s'explique en partie par l'introduction de l'art. 39 dans la LVLEne qui demande explicitement (suite à la réforme de l'OBLF) que l'autorisation administrative soit accordée pour toute « amélioration énergétique dont les avantages sont opportuns par rapport à l'investissement ».

Les caisses de pensions publiques et certaines institutions de prévoyance partagent le même intérêt à produire du rendement que les sociétés immobilières. Cependant, leur mission de droit public, les obligent à plus de retenue dans leur relation avec les locataires. Ainsi, Les Retraites populaires se refusent à pratiquer des ruptures de baux. De plus, la subvention du Programme Bâtiments est utilisée pour modérer l'augmentation de loyer. Compte tenu de la stratégie de rentabilisation du bâti sur le long terme pratiquée par ce type d'établissement, il est clair que le Programme Bâtiments ne déclenche pas la décision d'assainir, mais il peut motiver des pratiques plus ambitieuses de rénovation.

En ce qui concerne, les autorités publiques au niveau cantonal et municipal, le constat de l'étude est univoque : depuis l'inscription du principe d'exemplarité dans les lois cantonales sur l'énergie et l'évolution du climat politique en faveur de l'assainissement, la valeur ajoutée du Programme Bâtiment est extrêmement réduite. Bien que les finances municipales soient parfois trop maigres et que la priorité politique accordée à l'assainissement trop faible pour que des politiques réellement ambitieuses d'assainissement des parcs immobiliers publics soient menées, le Programme Bâtiments, qui n'est pas réellement pensé pour des assainissements de quartiers, représente au mieux un allègement des dépenses publiques, qui peut certes représenter une forme de bonus pour les collectivités publiques les plus proactives.

C'est définitivement pour les coopératives et les particuliers que l'effectivité du Programme Bâtiments est la plus importante et les effets d'aubaine les moins marqués. En effet, il s'agit des catégories d'acteurs dont les ressources financières sont les plus limitées, et pour qui la mise à disposition d'un subside peut réellement jouer un rôle sur les pratiques d'assainissements concrets. C'est particulièrement le cas pour les particuliers, propriétaires de bâtiments à logement multiples, puisqu'il s'agit d'acteurs qui n'habitent souvent pas le

logement rénové et pour lesquels l'assainissement ne représente souvent qu'un intérêt économique faible, les assainissements effectués résultant souvent de motivations écologiques du propriétaire.

Entre toutes ces catégories d'acteurs, on constate une constante dans leur rapport avec leur Programme Bâtiments : *les ressources financières à disposition du propriétaire foncier déterminent la manière dont le Programme Bâtiments est utilisé*. Les propriétaires disposant de ressources financières importantes tablent d'office sur des assainissements énergétiques qui dépassent largement les conditions de participation minimale du Programme Bâtiments, l'enjeu étant alors de remplir les formalités administratives qui permettent la délivrance du subside. Pour les propriétaires disposant de ressources financières moindres (coopératives et particuliers), les conditions minimales à atteindre pour avoir droit aux contributions du Programme Bâtiments peuvent constituer des dépenses trop élevées compte tenu des réserves monétaires à disposition, l'enjeu étant alors de trouver les fonds nécessaires à des rénovations assez ambitieuses pour obtenir éventuellement des subsides supplémentaires, dont les sommes sont souvent marginales par rapport à l'investissement initial. *Or, pour maximiser l'effectivité du Programme Bâtiment, il est nécessaire que cette relation entre ressources financières préalables du propriétaire et la capacité d'activer les contributions soit brisée.*

#### **2.10.4 Les limites du Programme Bâtiments**

L'étude permet d'identifier deux types de limites au Programme Bâtiments ; d'une part, des limites spécifiques au canton de Vaud, déjà mentionnées par la littérature. La situation du marché du logement est en effet telle dans le canton de Vaud et plus particulièrement dans l'agglomération lausannoise, que la relation de pouvoir entre propriétaires et locataires est particulièrement asymétrique. Ceci a mené à ce que les propriétaires fonciers, en situation de non-concurrence, mettent des logements sur le marché à des prix trop élevés et sans répercuter les baisses du taux de référence hypothécaire. Aussi, lors d'un assainissement énergétique d'un immeuble à logements multiples, le retour sur investissement que peut espérer le propriétaire est plus faible relativement aux cantons où la situation du marché est plus détendue et où un contrôle administratif des loyers n'est pas effectué, comme l'exige la LTDR dans certains cas.

Une autre limitation (en partie) spécifique au canton de Vaud a été l'ambition moyenne des lois sur l'énergie et un certain retard dans l'application du MOPEC 2008, qui n'est complètement entré en vigueur qu'en février 2015. Une promotion du Programme Bâtiments n'a ainsi été effectuée que tardivement par la Direction de l'énergie, ce qui explique en partie la faible participation des pouvoirs publics dans les premières années du programme et surtout du manque de connaissance général de l'existence de ces contributions, que montrent les sondages GFS sur la situation vaudoise jusqu'à 2012<sup>214</sup>. En outre, les subsides cantonaux à

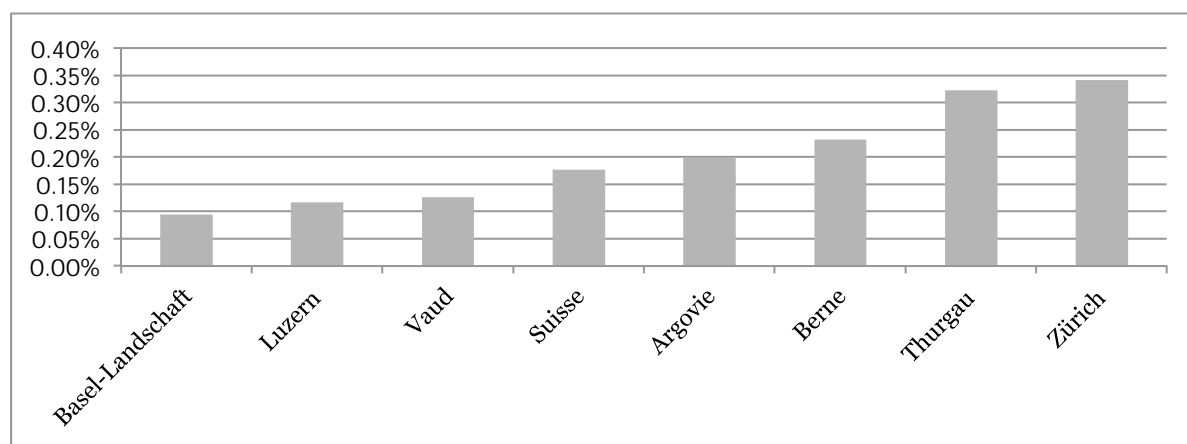
---

<sup>214</sup> GFS Zürich. (2010). Hauseigentümergefragung zum Gebäudeprogramm. Zürich: GFS, GFS Zürich. (2012). Hauseigentümergefragung zum Gebäudeprogramm. Zürich: GFS.

l'assainissement de l'enveloppe du bâtiment n'ont ainsi été introduits qu'en 2012 et seraient, par comparaison cantonale, inférieurs à la moyenne. Enfin, l'absence d'obligation du CECB, encore en attente d'un règlement spécifique, limite l'impact positif de cet instrument sur la diffusion de connaissance sur le déficit énergétique des bâtiments vaudois et sur les solutions d'ingénierie possibles.

A ce propos, cette étude révèle également le faible niveau de formation des métiers traditionnels du bâtiment aux questions énergétiques dans le canton de Vaud, ainsi que de manière générale, le trop faible recours aux bureaux d'ingénieur et des prestataires de services et technologies efficaces énergétiquement dans les décisions d'assainissement. On constate même une résistance de certains corps de métiers (notamment parfois des architectes) aux influences des ingénieurs et de la problématique de l'énergie dans la conception des bâtiments.<sup>215</sup> Ce phénomène a ainsi été particulièrement marqué en ce qui concerne le label Minergie (cf. Figure 32), souvent perçu dans le canton de Vaud comme un standard imposé depuis la Suisse allemande et qui fut dans certains cas fort mal appliqué par les architectes et artisans du bâtiment local, créant une suspicion sur la qualité de la philosophie Minergie.<sup>216</sup> Ces résistances se sont en partie atténuées, du moins à l'échelon politique, sans pour autant que le retard en matière de formation et d'implication de l'ingénierie soit complètement comblé.

Figure 32 : ratio de bâtiments transformés Minergie sur l'ensemble du patrimoine immobilier



Source : [www.minergie.ch](http://www.minergie.ch); OFS, 2000

L'étude démontre également l'existence de limites de portée plus générale aux effets du Programme Bâtiments. La plus évidente, et la plus mentionnée par les interviewés, est le taux trop réduit des contributions. Les particuliers et les coopératives qui n'ont pas la possibilité de cumuler les subventions sur un grand parc immobilier touchent des sommes peu importantes par rapport au coût de rénovation, particulièrement lorsque la rénovation n'est pas

<sup>215</sup> Entretien n° 2 & 8.

<sup>216</sup> Entretien n° 9.

uniquement énergétique, ce qui est souvent le cas pour des immeubles locatifs d'un certain âge.

Deuxièmement, le choix d'intervenir sur des éléments de construction spécifiques au lieu de favoriser un concept d'assainissement énergétique du bâtiment favorise certes l'accès au subside pour de petites interventions menées, par exemple, par un particulier doté de ressources financières limitées, mais diminue la cohérence de l'assainissement. Le fait que le Programme Bâtiments impose depuis 2012 que deux éléments de construction au moins soient considérés ne résout pas complètement ceci : les éléments assainis sont parfois déconnectés d'une réflexion plus globale basée sur l'audit énergétique du bâtiment. Ceci a parfois pour conséquence, et particulièrement dans les locatifs, que des rénovations qui accroissent la consommation finale d'énergie du bâtiment sont effectuées.<sup>217</sup>C'est notamment le cas, lorsque des installations de chauffage sont remplacées, par des installations, dont la puissance et le réglage ne sont pas forcément adéquats, considérant la faible isolation de l'enveloppe. *À cet égard, le Programme Bâtiments est cruellement limité par l'absence de monitoring de la consommation finale réelle des bâtiments subventionnés, ce qui empêche d'évaluer avec un degré de certitude suffisant l'effectivité de l'instrument, c'est-à-dire si le subventionnement d'éléments de construction conduit réellement à une réduction de la consommation d'énergie finale de l'immeuble et de ses émissions de CO<sub>2</sub>.*

### **2.10.5 Les conséquences socio-économiques indésirables du Programme Bâtiments**

L'étude révèle deux conséquences socio-économiques indésirables : tout d'abord, les effets du Programme Bâtiments sur la relation entre propriétaires et locataires. Cette problématique ne se pose avec acuité dans deux cas bien précis : lorsque des particuliers ou des sociétés immobilières font appel au Programme Bâtiments pour mener des assainissements énergétiques, qui visent explicitement à justifier de fortes augmentations de loyer ou une résiliation des baux, en vue de faire venir des locataires plus aisés et disposés à payer des loyers plus élevés (cf. B.S.S in Zusammenarbeit mit Basler & Hofmann, 2015). En délivrant des contributions pour ce type d'assainissement, le Programme Bâtiments exerce un effet contraire aux politiques sociales de protection des locataires peu aisés et des politiques d'agglomération qui luttent contre la gentrification des centres urbains, par la promotion de la mixité sociale. Il faut cependant relever que le fond du problème tient en partie à une mise en œuvre imparfaite de l'article 269a de l'OBLF et notamment de la lettre b, alinéa 3bis qui exigerait que les aides octroyées par le Programme Bâtiments soit déduite du calcul du loyer après rénovation. Sur ces questions, une amélioration de la coordination avec les services du logement cantonaux et municipaux est souhaitable.

En outre, en délivrant des contributions financières à des rénovations de luxe impliquant une amélioration énergétique, et plus généralement, à des rénovations qui aboutissent à un

---

<sup>217</sup> Entretien 3 & 9 & 11.

*agrandissement de la surface habitable par habitant*, le Programme Bâtiments participe à une évolution qui est partiellement contraire aux objectifs recherchés par la stratégie énergétique 2050, demandant une forte réduction des émissions de CO<sub>2</sub> par personne. En effet, la consommation énergétique finale par habitant est avant tout fonction du nombre de m<sup>2</sup> à disposition. Malgré l'introduction de technologies d'isolation avancées ou d'accroissement de la part d'agents renouvelables dans la production de chaleur, l'effet de réduction du CO<sub>2</sub> du Programme Bâtiments sera donc moindre que celui attendu, si les éléments de construction subventionnés s'accompagnent d'un agrandissement de la surface par habitant. D'une certaine manière, la contribution du Programme Bâtiment à des assainissement énergétiques impliquant une augmentation de la surface par habitant est également contraire à la stratégie pour le développement durable 2012-2015 qui demande une intensification des efforts en faveur d'une utilisation mesurée du sol et une promotion de la densification urbaine, avec un objectif de réduction de la surface bâtie fixé à 400m<sup>2</sup> par habitant. Or, la croissance continue de la surface bâtie par habitant, atteignant 407 m<sup>2</sup> en 2004-2009, est principalement due à l'agrandissement constant des logements.<sup>218</sup> On pourrait toutefois opposer à cet argument que l'incitation/la récompense financière fournie par le Programme Bâtiments joue un rôle marginal dans les décisions de mener de tels assainissements qui sont principalement guidées par la situation du marché de l'immobilier. Dans une certaine mesure, le Programme Bâtiments incite à mieux considérer l'aspect énergétique dans des rénovations qui seraient menées de toute manière. Sur ces questions, une meilleure coordination avec l'ARE serait souhaitable.

## 2.11 Conclusions/recommandations

Le Programme Bâtiments est une pièce centrale dans le dispositif de lutte contre le changement climatique de la Confédération. Les importantes réductions d'émissions de CO<sub>2</sub> qui sont espérées du Programme Bâtiments nécessitent un suivi et une amélioration constante de cet instrument afin que les impacts sur les stratégies d'assainissement énergétiques des propriétaires fonciers soient maximisés et les effets socio-économiques indésirables minimisés.

Cette étude identifie trois faiblesses centrales dans le design du Programme Bâtiments qui doivent être corrigées si l'on entend améliorer son efficacité.

1. *L'hypothèse de causalité du Programme Bâtiments est partiellement invalide.* En effet, le Programme Bâtiments se trompe partiellement de cible en visant toutes les catégories de propriétaires fonciers. Le contexte de l'assainissement énergétique a changé depuis les premières réflexions sur la nécessité d'un fonds public d'encouragement. Certaines catégories de propriétaires n'ont ainsi guère plus besoin de subventionnement public, d'où un effet d'aubaine élevé. Par conséquent, le Programme Bâtiments devrait être recentré et borné aux catégories de propriétaires fonciers sur lesquels le potentiel d'assainissement supplémentaire

---

<sup>218</sup> Conseil fédéral suisse. (2012). Stratégie pour le développement durable 2012-2015. Berne: Conseil fédéral suisse.

OFS. (2013). Préservation du capital - Surfaces bâties.

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/21/02/ind9.indicator.73013.905.html>.

est élevé et le manque de ressources financières pour les accomplir patent : les particuliers et les coopératives. Ainsi, des moyens beaucoup plus importants pourraient être dégagés pour des assainissements réellement ambitieux parmi ces catégories de propriétaires tout en limitant davantage les effets d'aubaine.

En parallèle, les personnes morales et les pouvoirs publics ne doivent pas être exclus de tout programme d'intervention fédéral, car ceci créerait une inégalité de traitement potentiellement problématique. Cependant les effets d'aubaine constatés justifient un moyen d'intervention différent. D'autant plus que les personnes morales et les pouvoirs publics disposent de parcs immobiliers importants, sont soumis à des impératifs légaux ou financiers qui les poussent d'ores et déjà à des stratégies avancées d'assainissement énergétique et disposent en général de sources de financement bien plus importantes que les privés. Les personnes morales et les pouvoirs publics pourraient être soutenues en lieu et place par un instrument incitant à la réalisation d'assainissement répondant au Standard de Construction Durable Suisse (SNBS) ou de tout autre standard jugé équivalent (Sméo ou Minergie) portant sur une échelle plus globale et intégrant des préoccupations de *durabilité sociale*, notamment les questions de la mixité sociale et de la modération des loyers. Un système de bonification au mérite récompensant les meilleures applications d'un tel standard limiterait les effets d'aubaine par rapport au système existant et éviterait certains des effets socialement non désirables observés dans le cadre de cette étude.

2. *L'hypothèse d'intervention du Programme Bâtiments est partiellement inadéquate.* Le subventionnement d'éléments de construction ne mène pas nécessairement à des réductions sensibles des émissions de CO<sub>2</sub> du bâtiment. C'est notamment le cas si le concept énergétique global du bâtiment est trop partiel ou défaillant, si la surface habitable augmente après l'assainissement ou si des usages de luxe se développent après l'assainissement. Pour éviter ces risques et améliorer l'effectivité du Programme, plusieurs solutions se dessinent. Premièrement, conditionner les subventions à la réalisation d'un audit énergétique, permettrait d'assurer une forme de cohérence dans la stratégie d'assainissement énergétique du propriétaire. Deuxièmement, la valeur du subside pourrait être indexée non pas à la valeur U d'un élément de construction isolé, comme c'est le cas actuellement, mais au mérite et sur un critère plus global, par ex. en fonction de l'ambition de la réduction du besoin en chaleur par rapport à la situation prévalant au moment de la demande de subside. En procédant ainsi, la qualité du monitoring du Programme s'en trouverait fortement améliorée puisqu'une mesure du besoin en chaleur à l'échelle du bâtiment est un bien meilleur indicateur des émissions de CO<sub>2</sub> et permet un meilleur suivi que les scénarios d'émissions basés sur les valeurs U présentement utilisés et dont la plausibilité est discutable.

3. *Le Programme Bâtiments produit des effets indésirables.* C'est le cas parce que l'instrument attribue des subsides à des assainissements qui provoquent des effets contraires à l'objectif recherché par le Programme (logements plus consommateurs en énergie après assainissement) ou contraires aux objectifs d'autres politiques publiques comme la politique du développement durable de la Confédération ou les politiques de logement social des collectivités locales. Deux solutions partielles peuvent être apportées par l'arrêt du subventionnement des

assainissements qui entraînent une résiliation des baux dans les immeubles collectifs, ainsi que des rénovations qui entraînent un agrandissement de la surface habitable par habitant.

## 2.12 Références

24 heures. (23 février 2015). L'Etat de Vaud rachète deux immeubles symboliques à la Commune de Lausanne, 24 heures.

BSS. Volkswirtschaftliche Beratung AG, & Basler & Hofmann AG. (2015). *Energetische Sanierung Auswirkungen auf Mietzinsen*. Schlussbericht. Bern: BFE, BWO.

Canton de Vaud. (2008). Exposé des motifs et projets de décrets accordant un crédit d'investissement de CHF 6'642'000. — destiné à financer l'assainissement énergétique du bâtiment Centre Blécherette 1, au Mont-sur-Lausanne et accordant un crédit d'investissement de CHF 5'684'000. — destiné à financer l'assainissement énergétique du bâtiment Ecole Professionnelle de Commerce, à Lausanne et accordant un crédit d'investissement de CHF 30'014'000. — destiné à financer l'assainissement énergétique du bâtiment Haute Ecole d'Ingénierie et de Gestion, à Yverdon-les-Bains.

CEATE-N. (2003). Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du 9 septembre 2003. Berne : Conseil national.

CEATE-N. (2009). Initiative parlementaire. Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment. Rapport du 26 janvier 2009 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national. ad 02.473.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève. (2003). Politique cantonale en matière de rénovation de logements — Evaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, trans-formations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR). Genève : Commission externe d'évaluation des politiques publiques.

Conseil fédéral. (2009). Initiative parlementaire. Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment. Rapport du 26 janvier 2009 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national. Avis du Conseil fédéral. ad 02.473.

Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie) et à l'initiative populaire fédérale « Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative «Sortir du nucléaire») » du 4 septembre 2013, FF 2013 6771 (2013).

Conseil fédéral suisse. (2012). Stratégie pour le développement durable 2012-2015. Berne : Conseil fédéral suisse.

Conseil national. Initiative parlementaire "Loi sur le CO<sub>2</sub>. Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment" n° 02.473, 13 décembre 2002.

DIREN – Direction de l'énergie. (2014). État des lieux du domaine A.1 Assainissement des bâtiments. Lausanne : DIREN.

Dupuis, J. (2012). Wirkt die Schweizer Klimapolitik an der Reduktion globaler Treibhausgasemissionen mit? Die Problematik der Additionalität von Kompensationsmassnahmen. In OcCC – Organe consultatif sur les changements climatiques (Ed.), *Klimaziele und Emissionsreduktion – Eine Analyse und politische Vision für die Schweiz* (pp. 46-47). Bern : OcCC – Organe consultatif sur les changements climatiques,.

Econcept. (2002). *Grundlagen für freiwillige CO<sub>2</sub>- Vereinbarungen und Verpflichtungen im Gebäudebereich Markt-, Interessen- und Akzeptanzanalyse*. Zürich : EnAW, BFE, HEV.

Econcept. (2005). *Mobilisierung der energetischen Erneuerungspotenziale im Wohnbaubestand*. Zürich : BFE.

Eidgenössische Finanzkontrolle. (2013). Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen Evaluation der Programmorganisation. Bern : EFK.

Eidgenössische Finanzkontrolle. (2014). Gebäudeprogramm von Bund und Kantonen Evaluation des Schätzmodells zur Berechnung der CO<sub>2</sub>- und Energiewirkungen der Fördermassnahmen. Bern : EFK.

EnDK. (2014). *Rapport annuel 2013 du Programme Bâtiments*. Berne : EnDK.

- EnDK. (2015). *Rapport annuel 2014 du Programme Bâtiments*. Berne : EnDK.
- EnDK, & EnFK. (2015). *Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) Edition 2014, version française*. Berne : Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie.
- GFS Zürich. (2010). *Hauseigentümergefragung zum Gebäudeprogramm*. Zürich : GFS.
- GFS Zürich. (2012). *Hauseigentümergefragung zum Gebäudeprogramm*. Zürich : GFS.
- GFS Zürich. (2014). *Hauseigentümergefragung zum Gebäudeprogramm*. Zürich : GFS.
- 24 heures. (23 février 2015). L'État de Vaud rachète deux immeubles symboliques à la Commune de Lausanne, 24 heures.
- Keller, H., & Hauser, M. (2008). *Rechtsgutachten über den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Klimalenkungsabgabe des Bundes*. Zürich : Im Auftrag des BAFU.
- Le Programme Bâtiments. (2011). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2010, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.
- Le Programme Bâtiments. (2012). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2011, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.
- Le Programme Bâtiments. (2013). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2012, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.
- Le Programme Bâtiments. (2014). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2013, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.
- Le Programme Bâtiments. (2015). *Evaluations statistiques. Statistiques annuelles 2014, analyse pour l'ensemble de la Suisse*. Zollikon: Ernst Basler + Partner AG.
- Mobimo. (2013). *Rapport sur le développement durable*. Lucerne : Mobimo.
- Motion au Conseil communal de Lausanne de M. Fabrice Ghelfi pour des contrats de location respectueux de l'environnement, 08 février 2005.
- Motion au Conseil communal de Lausanne de Florence Germond pour un assainissement énergétique des bâtiments sur la commune de Lausanne grâce aux aides fédérales et cantonales, 21 avril 2005.
- Municipalité de Lausanne. (2008). Pour des contrats de location respectueux de l'environnement. Réponse à la motion de Fabrice Ghelfi. Rapport-préavis n° 2008/28.
- Municipalité de Lausanne. (2010a). Efficacité énergétique, économie d'énergie et réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. Réponses à une motion et à quatre postulats Rapport-préavis N° 2010/38.
- Municipalité de Lausanne. (2010b). Politique de gestion immobilière du patrimoine financier de la Commune de Lausanne. Préavis N° 2010/39.
- OFEN. (2006). Limites des instruments et des mesures d'encouragement / activités Confédération, cantons et centime climatique. Berne : OFEN.
- OFEV. (2013). Coûts et potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre en Suisse — Rapport du Conseil fédéral répondant au postulat 11.3523 du conseiller national Bastien Girod du 15 juin 2011. Bern : OFEV.
- OFS. (2005). *Recensement fédéral de la population 2000 — Bâtiments, logements et conditions d'habitation*. Neuchâtel : OFS.
- OFS. (2013). Augmentation annuelle de logements liée à la construction par type de travaux selon les cantons. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/lexikon/lex/0.Document.21156.xls>
- OFS. (2013). Préservation du capital - Surfaces bâties. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/21/02/ind9.indicator.73013.905.html>.

OFS. (2015). Logements vacants et taux de logements vacants dans les agglomérations des cinq villes les plus grandes, évolution. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/lexikon/lex/0.Document.101767.xls>

Partner, E. B. (2014). *Evaluation de la politique énergétique cantonale des bâtiments*. Zollikon: WWF Suisse.

Rapport de la Commission CC N° 47 du 18.06.2009 - SIL - Postulat de Rossi Vincent - Construire Minergie à Lausanne est une pratique normale. Lausanne.

Schalcher, H.-R., Boesch, H.-J., Bertschy, K., Sommer, H., Matter, D., Gerum, J., & Jakob, M. (2011). *Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und wer bezahlt dafür?* Zürich : vdf Hochschulverlag.

Service du logement et des gérances de la ville de Lausanne. (2014). Liste des locaux commerciaux et établissements publics. Lausanne : Service du logement et des gérances de la ville de Lausanne.

SEVEN. (2011). Conception cantonale de l'énergie — version 2011 adoptée par le Conseil d'État le 1er juin 2011. Epalinges: SEVEN.

SIPaL. (2011). Rapport du groupe énergie. Lausanne : SIPaL.

Statistiques Vaud. (2014). Population. <http://www.scris.vd.ch/default.aspx?docID=7831>

Vuille, F., Ripken, R., Bélanger, P., & Thalmann, P. (2014). *Analyse des barrières à l'assainissement énergétique des bâtiments dans le canton de Vaud*. Lausanne : La Direction de l'Energie du canton de Vaud (DGE-DIREN).

Wiencke, A., & Meins, E. (2012). *Praxisbeitrag. Energieforschung Stadt Zürich*. Bericht Nr. 5, Forschungsprojekt FP-2.2.2. Zürich : Universität Zürich.

## Liste des entretiens

1. Régie Privée SA, Ricardo Costa, Directeur, entretien réalisé par téléphone, le 18 mars 2015.
2. Virgine & Olivier Amblet, propriétaires privés d'une maison à famille unique, Crissier le 23 février 2015.
3. Service du logement et des gérances de la ville de Lausanne, Ulrick Liman, Responsable Bureau de développement immobilier, Lausanne le vendredi 6 mars 2015.
4. Service du logement et des gérances de la ville de Lausanne, Elinora Krebs, Cheffe de service, Lausanne le vendredi 6 mars 2015.
5. SwissLife REIM AG, Alain Baumgartner, Real Estate Portfolio Manager, Zürich le 3 mars 2015.
6. Mobimo SA, Laurent Holenweg, Responsable immobilier suisse romande, Lausanne le 2 mars 2015.
7. Logement Idéal, Pierre-André Cavin, Président du Conseil d'Administration, questionnaire répondu par écrit le 25 mars 2015.
8. Atelier d'architecture SARL, Florian Golay, Architecte EPFL/SIA, Lausanne, le 3 mars 2015.
9. Minergie Suisse, Martial Bujard, Directeur Agence Suisse romande, Lausanne, le 17 février 2015.
10. Service Immeubles, Patrimoine et Logistique (SIPaL), Christopher Pyroth, Chef de l'ingénierie, Lausanne le 11 mars.
11. Retraites Populaires, Yves Roulet, Responsable du secteur rénovation et développement durable, entretien réalisé par téléphone le 18 mars 2015.
12. Coopérative Cité Derrière, Joël Cornuz, Secrétaire de la coopérative, entretien réalisé par téléphone le 23 mars 2015.
13. Direction de l'énergie (DIREN) du canton de Vaud, Christophe Douvé, Ingénieur HES, Lausanne le 24 février 2015.
14. Direction de l'énergie (DIREN) du canton de Vaud, Luis Marcos, Architecte EPFL/SIA

**Sites internet :**

<http://www.bafu.admin.ch/klima/12325/12348/index.html?lang=fr>.

[http://fr.comparis.ch/~media/files/mediencorner/konsumentenstimme/ausgabe%202012\\_03/taux-de-référence.pdf](http://fr.comparis.ch/~media/files/mediencorner/konsumentenstimme/ausgabe%202012_03/taux-de-reference.pdf)>.

<http://www.lausanne.ch/en/lausanne-officielle/administration/logement-et-securite-publique/service-du-logement-et-des-gerances/objets-a-louer/liste-des-immeubles.html>.

<http://www.lausanne.ch/lausanne-en-bref/lausanne-demain/projet-metamorphose.html>.

<http://www.rts.ch/emissions/abe/1370571-nouveau-droit-du-bail-abe-se-demande-si-nos-loyers-vont-prendre-l-ascenseur.html>.

<http://www.vd.ch/themes/environnement/energie/subventions/conditions-doctroi-minergie/>.

<http://www.vd.ch/themes/environnement/energie/chauffage/chauffage-a-bois/>.





# La politique suisse de réduction des émissions de gaz à effet de serre : une analyse de la mise en œuvre

## 3 Rapport détaillé n° 3 : les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> des acteurs de l'industrie des services en réponse à la mise en œuvre de la politique climatique

### Auteurs :

Dr Johann Dupuis, IDHEAP, Université de Lausanne

Dr Remi Schweizer, IEPHI, Université de Lausanne

Marie Du Pontavice, IUKB, Université de Lausanne

Lionel Walter, IDHEAP, Université de Lausanne

### Supervision :

Prof. Dr Peter Knoepfel, IDHEAP, Université de Lausanne

**Sur mandat de** l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Institut de hautes études en administration publique

Politiques publiques et durabilité



Tél.+41 (0)21 692 68 41 | johann.dupuis@unil.ch | www.unil.ch/idheap/ppd

# Sommaire

<b>4.1</b>	<b>Introduction .....</b>	<b>209</b>
4.1.1	<i>Questions de recherche .....</i>	211
4.1.2	<i>Méthode et contenu du rapport .....</i>	212
<b>4.2</b>	<b>Principaux résultats .....</b>	<b>213</b>
4.2.1	<i>La fondation Klimastiftung comme contribution collective du secteur des services.....</i>	213
4.2.2	<i>Le Commerce de Détail : les cas de Coop et Migros .....</i>	219
4.2.3	<i>Le tourisme hivernal : le cas des remontées mécaniques de Grimentz et Zinal 227</i>	
4.2.4	<i>Les banques cantonales : les cas de la Banque Cantonale du Valais et de Swisscanto .....</i>	234
<b>4.3</b>	<b>Discussion.....</b>	<b>242</b>
4.3.1	<i>Les instruments de l'innovation climatique.....</i>	243
4.3.2	<i>Les mécanismes de l'innovation en matière de réduction du CO<sub>2</sub> dans le secteur du service .....</i>	244
4.3.3	<i>Les acteurs de l'innovation.....</i>	246
<b>4.4</b>	<b>Conclusions/recommandations : .....</b>	<b>252</b>
<b>4.5</b>	<b>Références.....</b>	<b>253</b>

### 3.1 Introduction

Un des principaux enjeux auxquels sont confrontées les politiques climatiques a trait à leur (in)capacité à inciter les acteurs privés à mettre sur pied des *stratégies d'innovation* en matière de gestion des émissions de CO<sub>2</sub><sup>219</sup>. Par « stratégie d'innovation »<sup>220</sup>, on entend un ensemble de mesures et de décisions par lesquels les acteurs cherchent à dépasser en ambition les exigences minimales du cadre légal quant à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

Dans une perspective écologique, les stratégies d'innovation représentent, en théorie, un comportement idéal au vu de l'objectif de la loi sur le CO<sub>2</sub> de limiter la hausse de la température mondiale à 2° (art. 1). Ceci est aussi vrai dans une perspective d'économie publique, puisque l'innovation par les privés soulage les budgets publics du poids financier de l'effort de réduction. Dans une perspective sociétale également, l'innovation est susceptible de générer diverses formes de co-bénéfices, par exemple en créant un cercle vertueux en faveur de technologies moins nocives pour l'humain et son environnement.

Toutefois, la création des conditions-cadres légales et institutionnelles favorisant l'émergence de solutions innovantes contre le réchauffement climatique fait figure de problème particulièrement complexe<sup>221</sup>, la littérature n'étant guère unanime sur le rôle que doivent jouer les politiques publiques dans les dynamiques d'innovation<sup>222</sup>. Les limites et les effets potentiellement négatifs de l'innovation climatique sont, de plus, encore sous-recherchés<sup>223</sup>. Par exemple, les mesures volontaires des privés se cantonnent souvent à celles dont le rapport coût-bénéfice est le plus évident, laissant de côté les options au potentiel de réduction élevé dont les coûts sont trop importants<sup>224</sup>. De plus, certaines mesures innovantes en termes de réduction du CO<sub>2</sub> pourraient exercer des effets partiellement indésirables, par exemple un renchérissement des prix, des impacts négatifs sur le marché du travail ou encore un report des émissions de CO<sub>2</sub> sur d'autres types d'externalités environnementales.

---

<sup>219</sup> Le terme de CO<sub>2</sub> est utilisé, dans le cadre de cette étude, comme un stricte équivalent de l'expression de « gaz à effet de serre », abrégée GES.

<sup>220</sup> Cf. Schweizer, R. (2014). *Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales - Cas autour des bisses valaisans*. Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, Université de Lausanne. Retrieved from [https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_7F9DDBF8E97B.P001/REF](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_7F9DDBF8E97B.P001/REF)

<sup>221</sup> Gunningham, N., Kagan, R. A., & Thornton, D. (2004). Social license and environmental protection: why businesses go beyond compliance. *Law & Social Inquiry*, 29(2), 307-341. ; Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy sciences*, 1-30.

<sup>222</sup> Porter, M. E., & Van der Linde, C. (1995). Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. *The journal of economic perspectives*, 9(4), 97-118; Palmer, K., Oates, W. E., & Portney, P. R. (1995). Tightening environmental standards: the benefit-cost or the no-cost paradigm? *Journal of Economic Perspectives*, 9, 119-132.

<sup>223</sup> Cassen, C., Guivarch, C., & Lecocq, F. (2015). Les cobénéfices des politiques climatiques : un concept opérant pour les négociations climat ? *Natures Sciences Sociétés*, Supp. 3/2015, 41-51.

<sup>224</sup> Koehler, D. A. (2007). The Effectiveness of Voluntary Environmental Programs. *Policy Studies Journal*, 35(4), 689-722.

La politique climatique suisse cherche depuis longtemps à stimuler l'innovation climatique dans le secteur privé. Jusqu'à la fin des années 2000, une approche basée sur les *mesures volontaires* était privilégiée. Celles-ci furent d'abord encouragées par le biais du programme public SuisseEnergie<sup>225</sup>, puis encadrées par des conventions signées avec deux organismes parapublics : l'Agence de l'économie pour l'énergie (AEnEc) et la Fondation centime climatique, mises en place respectivement par les associations faîtières EconomieSuisse et Union pétrolière suisse.<sup>226</sup> Dès lors, on a assisté à la création d'un *climate-business*, soit un nouveau secteur économique composé de : «l'ensemble des organisations dont l'objectif est de mesurer les impacts climatiques ou de contribuer à les réduire, notamment par le conseil et l'expertise et la mise à disposition de technologie de réduction, ou encore de permettre la communication et le marketing des efforts de protection du climat, notamment par le biais de certifications». <sup>227</sup> Dans le contexte suisse, le *climate-business* est fortement lié au secteur des *cleantechs*.

Or, suite aux fortes difficultés qu'a rencontrées la Confédération pour atteindre les objectifs de réduction fixés par le protocole de Kyoto pour la Suisse, ainsi qu'au constat d'un certain manque d'ambition des mesures volontairement concédées malgré leur apport indéniable<sup>228</sup>, on dénote un changement dans la philosophie avec laquelle les émissions de CO<sub>2</sub> générées par les activités économiques sont régulées en Suisse. Peu avant la fin de la première période du protocole de Kyoto (2008-2012), la Confédération a initié un processus de révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub><sup>229</sup> qui a abouti sur l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi et ordonnance sur le CO<sub>2</sub> au 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>230</sup>. La politique climatique s'est complexifiée, renforcée et étendue en intégrant de nouveaux instruments publics, et les pouvoirs publics se sont en partie substitués à l'action autonome des milieux économiques.

Cette évolution du cadre légal soulève avec acuité la question de *la qualité de la coordination entre la politique climatique de la Confédération et les dynamiques privées de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>*. Cette étude se concentre plus spécifiquement sur le secteur des services, secteur économique présentant un intérêt particulier pour évaluer l'impact de la politique climatique sur le secteur privé.

---

<sup>225</sup> Anciennement Energie 2000.

<sup>226</sup> Knoepfel, P., Nahrath, S., Varone, F., Savary, J., & en collaboration avec Johann Dupuis. (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement*. Zürich: Rüegger.

<sup>227</sup> Adapté de : Knoepfel, P. (2007). *Environmental policy analyses: learning from the past for the future: 25 years of research*. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.

<sup>228</sup> BHP Hanser und Partner AG, & Dr. Eicher + Pauli AG. (2009). *Evaluation der Zielvereinbarungen der Wirtschaft zur Reduktion des Energieverbrauchs und zur Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen*. Zürich, Liestal: Bundesamt für Energie (BFE).

<sup>229</sup> Conseil fédéral. (2009). *Message relatif à la politique climatique suisse après 2012 (Révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> et initiative populaire fédérale «pour un climat sain»)* du 26 août 2009. FF 2009 6723.

<sup>230</sup> Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du 23 décembre 2011, RS 641.71 ; Ordonnance sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du 30 novembre 2012, RS 641.711.

En effet, le potentiel de réduction supplémentaire des émissions de GES chez nombre d'acteurs de l'industrie des services est élevé, bien que souvent méconnu et sous-estimé. D'une part, certaines entreprises de services émettent *directement* des quantités considérables de CO<sub>2</sub>. C'est le cas par exemple du tourisme hivernal, des grands commerces de détail qui exercent également des activités importantes dans le secteur de la production alimentaire sur le territoire suisse (Coop, Migros), ou encore des grandes entreprises de service (banques, assurances, etc.) dont les surfaces commerciales nécessiteraient des investissements conséquents afin de réduire leur consommation énergétique. D'autre part, la consommation d'électricité, souvent perçue à tort comme neutre climatiquement, n'est pas nécessairement incluse dans les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> des entreprises. Enfin, et surtout, les entreprises de services génèrent de *manière indirecte* des quantités considérables d'émission de GES en amont et en aval de la chaîne de production de valeur, émissions qui peuvent être mesurées selon la méthodologie du GHG Protocol<sup>231</sup> ou d'autres méthodes de bilan CO<sub>2</sub>. Il a par exemple été estimé que l'impact climatique des fonds composés de titres boursiers gérés par les principaux investisseurs institutionnels helvétiques pouvait être évalué à environ 213 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>-eq par an<sup>232</sup>, soit plus de 4x les émissions annuelles de GES imputées à toute la Suisse au sens du protocole de Kyoto.<sup>233</sup>

Le principal instrument de la politique climatique s'appliquant au secteur des services est la taxe sur le CO<sub>2</sub>, perçue depuis janvier 2008<sup>234</sup>. La logique théorique de l'instrument de la taxe d'incitation voudrait qu'un stimulus négatif soit associé à l'émission de CO<sub>2</sub>, par l'adjonction de coûts économiques supplémentaires à l'usage de combustibles fossiles. L'internalisation des coûts du CO<sub>2</sub> par les entreprises du secteur des services devrait alors naturellement les inciter à réduire leur consommation en énergie fossile afin de minimiser les coûts de cette taxe. En outre, dans la plus pure de ses formes, la taxe d'incitation ne créerait que peu ou pas de distorsions économiques, son produit étant reversé à ceux qui l'ont financé.

Cependant, le mode opératoire de la taxe CO<sub>2</sub> (modalités de perception et de redistribution) — défini au niveau politique — entraîne une situation paradoxale, en cela que *nombre d'entreprises du secteur des services réalisent un gain économique net de la taxe CO<sub>2</sub>*. Dans le

---

<sup>231</sup> Greenhouse Gas Protocol. (2014). Corporate Value Chain (Scope 3) Accounting and Reporting Standard. Washington, USA; Geneva, Switzerland: World Resources Institute, WBCSD.

<sup>232</sup> Horster, M., Fogde, F., Clerwall, U., & Gazuit, A. (2014). The Climate Impact of the Swiss Fund Industry. Zürich, Paris: WWF, South Pole Groupe, Money-Footprint.

<sup>233</sup> La méthodologie de calcul retenue dans le cadre du protocole de Kyoto impute les émissions de CO<sub>2</sub> au pays producteur. Seuls les émissions de CO<sub>2</sub> résultant de la production de biens et services sur le territoire national sont imputés à la Suisse, alors que les émissions contenues dans les biens et services importés ne sont pas comptabilisées. Cette situation avantage grandement un pays comme la Suisse, qui consomme passablement de biens et services importés riches en CO<sub>2</sub>, mais qui détient comparativement peu d'industries à grosse consommation d'énergie sur son territoire. Jungbluth, N., Steiner, R., & Frischknecht, R. (2007). Graue Treibhausgas-Emissionen der Schweiz 1990-2004. Erweiterte und aktualisierte Bilanz. Bern: BUWAL.

<sup>234</sup> Selon l'art. 66 et annexe 7 de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub> du 30 novembre 2012 (RS 641.711), les entreprises de sont principalement régulées par l'instrument de la taxe CO<sub>2</sub>, hormis celles qui auraient signé une convention de réduction du CO<sub>2</sub> lors de la première période de mise en oeuvre du protocole de Kyoto (2008-2012).

cadre du processus de création de valeur, l'industrie des services ne repose, en effet, que sur peu ou pas de procédés industriels impliquant directement la combustion d'agents fossiles. La taxe CO<sub>2</sub> ne s'appliquant qu'à la consommation directe de combustibles fossiles mais excluant les carburants, l'électricité, les autres gaz à effet de serre, ainsi que les sources d'émissions indirectes, les montants dont doivent s'acquitter les entreprises du secteur des services sont fréquemment marginaux par rapport à leurs chiffres d'affaires ou en comparaison avec ceux dont s'acquittent l'industrie lourde. Puisque le produit de la taxe CO<sub>2</sub> est ensuite partiellement redistribué aux entreprises selon leur masse salariale, les grandes entreprises actives dans le secteur des services réalisent souvent, de fait, un bénéfice net de la taxe CO<sub>2</sub>, ce qui pose un certain nombre de questions sur l'efficacité réelle de la politique climatique en ce qui concerne ces entreprises.

### 3.1.1 Questions de recherche

Cette étude cherche ainsi à répondre aux questions suivantes :

- Quelles sont les stratégies de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> effectivement mises en place par les acteurs du secteur des services et dans quelle mesure sont-elles innovantes ?
- Quels mécanismes (factoriels et actoriels) expliquent l'émergence de l'innovation climatique et dans quelle mesure la politique climatique y contribue-t-elle ?
- Quels sont les impacts et les limites des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> mises en œuvre par les acteurs du secteur des services ?
- Dans quelle mesure la politique climatique pourrait-elle contribuer à stimuler davantage les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> dans le secteur des services ?

### 3.1.2 Méthode et contenu du rapport

L'analyse empirique est effectuée au travers de quatre études détaillées portant sur des branches spécifiques du secteur des services. La première étude traite de la Fondation *Klimastiftung*, contribution collective du secteur des services à la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>; la deuxième étude analyse le cas des grands commerces de détail au travers des exemples de Coop et Migros ; la troisième traite du tourisme hivernal et se base sur le cas de la station de Zinal-Grimenz ; enfin, la quatrième étude se penche sur les banques cantonales et analyse la situation de la Banque cantonale du Valais et du gestionnaire de fonds public Swisscanto. La comparaison entre ces études de cas permet d'identifier les mécanismes favorisant ou bloquant l'émergence de l'innovation climatique dans le secteur des services et le rôle de la politique climatique.

Pour décrire l'impact climatique et l'ambition des mesures de réduction prises, la typologie proposée par le *Greenhouse Gas Protocol*<sup>235</sup>, qui propose une analyse par niveau (« Scope »), est mobilisée. Le niveau 1 regroupe les émissions directement issues des activités principales de l'entreprise (véhicules, fabriques et bâtiments); le niveau 2 inclut les émissions dues à la consommation d'électricité; alors que le niveau 3 prend en compte l'ensemble des émissions indirectes de GES contenues en amont et en aval de l'activité centrale de l'entreprise.

Chaque étude de cas se base sur des interviews réalisés avec les principaux décideurs impliqués dans ses initiatives (N=26) et sur une analyse de la documentation et des données statistiques disponibles. La comparaison entre ces études de cas permet ainsi de comprendre les mécanismes favorisant l'innovation climatique dans le secteur des services ainsi que les impacts et les limites de la politique climatique à cet égard.

La section 3.2 ci-dessous résume les principaux résultats des travaux empiriques, alors que la section 0 discute des éléments transversaux que notre analyse met en lumière. Enfin sur cette base, la section 0 présente nos conclusions et recommandations générales.

## **3.2 Principaux résultats**

### **3.2.1 La Fondation Klimastiftung comme contribution collective du secteur des services**

#### **3.2.1.1 Stratégie de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>**

La Fondation suisse pour le climat, créée formellement le 4 juillet 2008, l'année de l'entrée en vigueur de la taxe CO<sub>2</sub>, est une fondation indépendante d'utilité publique soumise à la surveillance de la Confédération et exonérée d'impôts (Art.56 let g, LIFD).

La Fondation suisse pour le climat est un *instrument privé et volontaire d'encouragement* mis en œuvre collectivement par certaines grandes entreprises du secteur des services<sup>236</sup>. La mise en place de cet instrument correspond à *une stratégie d'innovation* de la part des acteurs impliqués. La Fondation tente de limiter les inégalités de traitement découlant des modalités de

---

<sup>235</sup> <http://www.ghgprotocol.org>. Le Greenhouse Gas Protocol été développé et formalisé par le World Resources Institute et le World Business Council on Sustainable Development (WRI/WBCSD). Le Greenhouse Gas Protocol est une méthodologie de bilan carbone utilisée principalement sur une base volontaire à travers le monde, au premier chef, par les nombreuses entreprises faisant partie du WBCSD. Il s'agit du protocole de calcul pour entreprises et organisations le plus utilisé à travers le monde. L'agence de l'environnement américaine (EPA) a rendu obligatoire la réalisation d'un bilan GES en imposant le greenhouse gas Protocol de niveau 3 à toutes les agences fédérales et le gouvernement américain. <http://www.epa.gov/greeningepa/ghg/requirements.htm>.

<sup>236</sup> Allianz Suisse, Assurance immobilière Berne, AXA Winterthur, Bank J. Safra Sarasin, Banque Alternative Suisse, ECA Vaud, Gebäudeversicherung Kanton Zürich, Glarner Kantonalbank, LGT, Liechtensteinische Landesbank, Man Investments, New Re, PartnerRe, Pictet, PricewaterhouseCoopers, Raiffeisen, Sanitas, SAP, SCOR, Swisscanto, SwissLife, Swiss Re, Vaudoise Assurances, Vontobel, VP Bank, XL Group.

perception et de redistribution de la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Cette dernière pèse en effet disproportionnellement sur les PME du secteur de l'industrie, alors qu'elle procure un bénéfice financier aux grandes entreprises du secteur des services, qui ne consomment que peu de combustibles fossiles et possèdent une masse salariale élevée. Le financement de la Fondation provient ainsi exclusivement du différentiel entre les coûts de la taxe et les bénéfices engrangés par la restitution de son produit. On peut ainsi considérer la Fondation suisse pour le climat fonctionne comme *un mécanisme privé de redistribution d'argent public*.

La Fondation offre trois formes de soutiens financiers aux petites et moyennes entreprises désireuses d'œuvrer pour la protection du climat. Premièrement, elle subventionne à hauteur de 50 % la signature de convention d'objectifs de réduction avec l'AEnEc et l'Agence cleantech suisse (act) à concurrence de 2000 francs par an (pendant 3 ans maximum). Deuxièmement, la Fondation finance les PME qui désirent réaliser individuellement des mesures de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et des économies d'énergie. La Fondation tient ainsi une liste qui énumère les mesures susceptibles de faire l'objet d'un subventionnement. Le montant de la subvention s'élève à 30 CHF/t CO<sub>2</sub> ou 10 CHF/MWh sur toute la durée de vie des mesures, mais au maximum durant dix ans. Enfin, troisièmement les produits ou les innovations technologiques contribuant à la protection du climat peuvent également être subventionnés selon leur potentiel de réduction du CO<sub>2</sub> au taux mentionné ci-dessus.

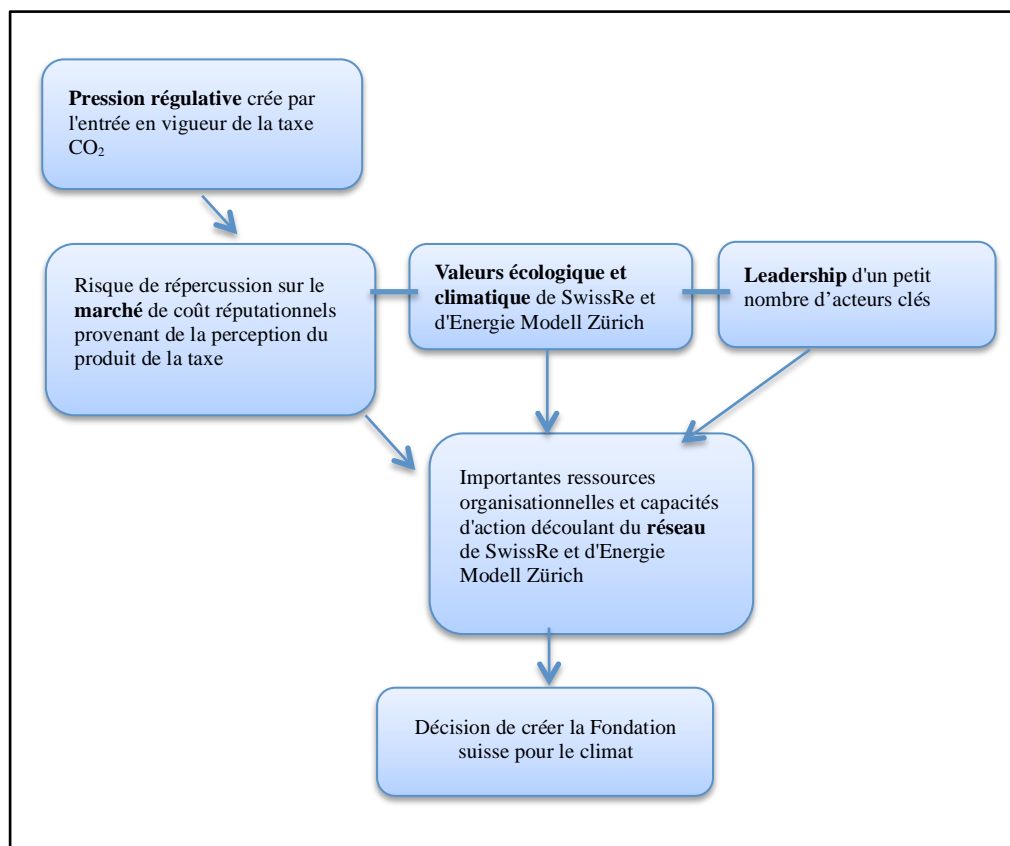
### **3.2.1.2 Les motivations des acteurs impliqués et leurs dynamiques**

La raison première qui explique l'apparition de la Fondation suisse pour le climat est *la pression régulatrice* exercée par l'introduction de la taxe CO<sub>2</sub> sur les grandes entreprises du secteur des services. Il s'agit ici d'un effet inattendu de la taxe : les acteurs impliqués dans la Fondation redoutaient que la rente publique perçue par le biais de la taxe provoque des coûts réputationnels qui auraient pu affecter leur image publique. Ceci, associé aux valeurs écologiques défendues par un petit nombre d'acteurs de SwissRe et du Energie Modell Zürich et ayant fait preuve d'un certain leadership, a mené à l'idée de la Fondation. Son opérationnalisation fut ensuite rendue possible par les ressources importantes et le réseau social à disposition de SwissRe et Energie Modell Zürich, intimement liés avec l'AEnEC, qui ont permis de débaucher un nombre suffisant de membres acceptant de financer les activités de la Fondation.

On constate ainsi que la mise en œuvre de la Fondation découle en partie d'un manque d'action de la part des acteurs politico-administratifs, n'ayant pas prévu d'agir sur les problèmes d'inégalité de traitement découlant de la taxe. Ceci a placé les grandes entreprises de services, bénéficiaires nets de la taxe, dans une position délicate, car elles craignaient de souffrir d'une image négative auprès de la population. Une fracture s'est alors produite parmi les grandes entreprises de services entre une minorité d'acteurs (dont SwissRe) désireux d'agir par la mise en place d'une stratégie d'innovation, alors qu'une majorité d'acteurs se cantonnaient à la passivité en thésaurisant les montants rétribués de la taxe. D'autres grandes entreprises de services comme UBS ou Crédit suisse ont préféré agir à leur manière, sans

rejoindre la Fondation. On assiste ainsi à une forme de délégation aux acteurs privés de la gestion des distorsions économiques provoquées par la taxe CO<sub>2</sub>.

Figure 33 : motivation des acteurs de la création de la Fondation suisse pour le climat



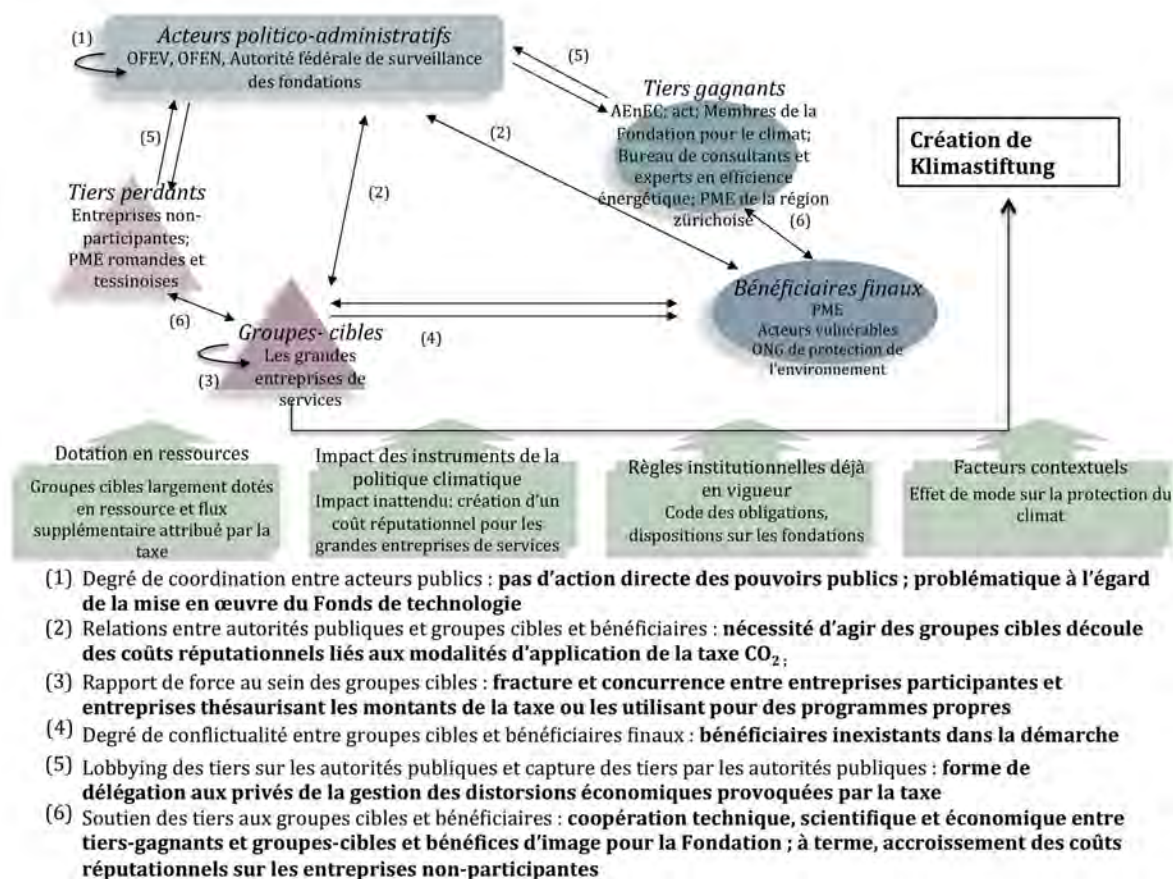
### 3.2.1.3 Impacts et limites

L'impact de la Fondation suisse pour le climat semble globalement positif, même si cela est difficile à évaluer compte tenu de l'absence d'un réel système de monitoring. La Fondation suisse pour le climat a soutenu jusqu'à aujourd'hui environ 900 entreprises dans des projets de diminution des émissions, d'efficacité énergétique ou d'innovation. Dans ce cadre ce sont 13 millions de francs qui ont déjà été versés. En faisant une estimation grossière, et en prenant pour base de calcul le ratio de 30 CHF/tonne CO<sub>2</sub> proposé par la Fondation, ce serait plus de 400'000 tonnes de CO<sub>2</sub> que celle-ci aurait contribué à éviter.

L'analyse des dynamiques actuelles (cf. Figure 34) montre que l'action de la Fondation a souffert de plusieurs barrières. La principale est financière. En effet, de nombreux acteurs du secteur des services bénéficiaires de la taxe CO<sub>2</sub> ne participent pas au financement de la Fondation. D'autre part, cette dernière est également dans une situation de compétition avec les autres domaines d'affectation du produit de la taxe. La décision d'affecter un tiers du produit de la taxe CO<sub>2</sub> au Programme Bâtiment et au Fonds technologique a ainsi sensiblement réduit

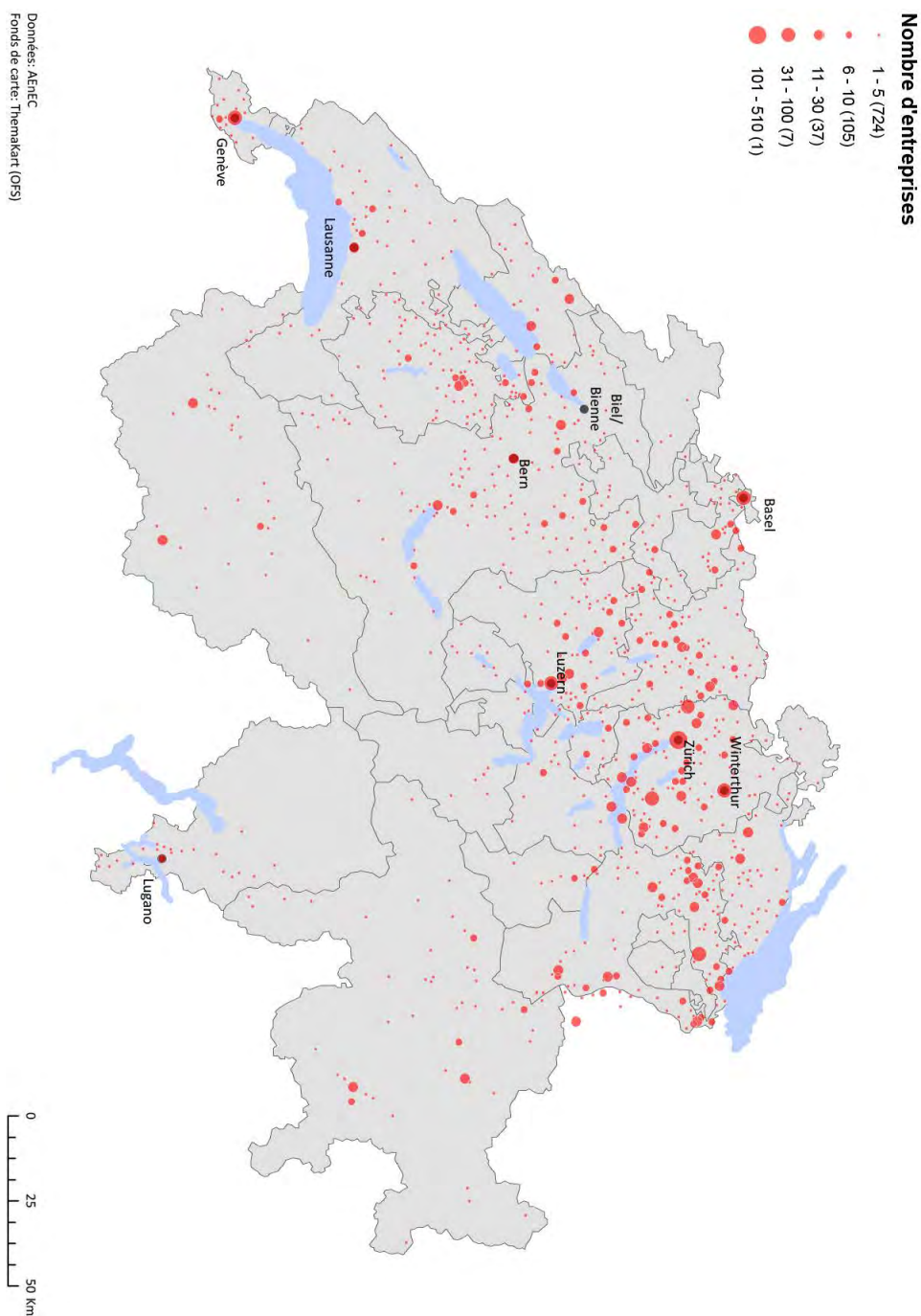
les prévisions budgétaires faites par la Fondation, qui tablait sur une redistribution complète à la population et aux entreprises. Il existe un conflit d'intérêts de ce point de vue.

Figure 34 : dynamiques actuelles, Fondation suisse pour le climat



Si à l'origine, la création de la Fondation avait pour objectif de pallier certaines inégalités économiques découlant de la taxe, le mode d'action de la Fondation mène paradoxalement aussi à certaines distorsions économiques. Certaines sont souhaitables, au sens du principe d'efficacité et de l'objectif de la politique climatique : à moyen terme, les entreprises qui thésaurisent le produit de la taxe pourraient devenir les perdants de la concurrence avec celles qui l'investissent dans la Fondation, et ce pour autant que les flux de ressources liés à la taxe CO<sub>2</sub> soient rendus publics et connus des consommateurs, ce qui n'est guère le cas actuellement. L'absence notable de mobilisation des bénéficiaires de la protection du climat dans la dynamique observée témoigne de la faible connaissance du public des enjeux de redistribution liés à la taxe, ainsi que de sa faible visibilité. Il y a là certainement un levier d'action supplémentaire potentiel pour la politique climatique.

Figure 35 : Distribution géographique des entreprises participantes à l'AEnEc, modélisation GIS<sup>237</sup>



Données : <http://www.enaw.ch/fr/partenaires> (état au 01.05.2015)

<sup>237</sup> Seules les entreprises listées sur le site internet de l'AEnEc ont été prises en compte. 81% des entreprises sont localisées avec certitudes par la figure, alors qu'il existe un doute pour 15% des entreprises (plusieurs localisations possibles). 4% des entreprises n'ont pu être géolocalisés. La fiabilité de la représentation est également limitée par le fait que toutes les entreprises ayant signé des conventions ne figure pas sur le site web de l'AEnEc et que certaines ont été groupées et sont présentes dans des localisations non indiquées par la modélisation.

On constate également une distorsion géographique : l'écrasante majorité des projets soutenus, près de 93 % (tous types confondus), se situent en Suisse alémanique. Le modèle de la Fondation suisse pour le climat souffre ainsi d'une forme de « züricho-centrisme », qui s'explique par le fait que toutes les organisations clés à l'origine de l'instrument (Swiss Re, AEnEC, Modèle énergétique de Zürich) sont basées dans cette ville, formant un « hub » du *climat-business*.

La Figure 35 montre ainsi une modélisation GIS de 2190 entreprises partenaires de l'AEnEC. Les entreprises du réseau de l'AEnEC se trouvent dans une proportion écrasante dans le Mittelland et se concentrent en région zurichoise. Environ 30 % de l'ensemble des entreprises du réseau AEnEC se situent ainsi dans un radius de moins de 35km du centre de Zürich.

### **3.2.1.4 La contribution potentielle de la politique climatique**

L'émergence d'un instrument comme la Fondation suisse pour le climat soulève nécessairement quelques questions quant à la pertinence de la politique climatique de la Confédération, puisqu'en l'état, l'action privée de la Fondation suisse pour le climat permet une redistribution plus solidaire du produit de la taxe que ce qui est prévu par la loi sur le CO<sub>2</sub>.

L'émergence et la contribution d'une telle Fondation illustrent les limites du modèle de la taxe incitative. L'obligation de redistribuer le produit de la taxe à l'ensemble de la population et à l'économie dilue d'autant les sommes perçues par les individus et les entreprises, ce qui les rend peu visibles dans l'espace public et peu intelligibles. L'instrument de la Fondation suisse pour le climat utilise le produit de la taxe comme pourrait le faire un système de *redevance* : l'entièreté du produit de la taxe redistribué aux entreprises de la Fondation est mise à profit pour financer des mesures de réduction supplémentaires du CO<sub>2</sub>. L'avantage en termes de désirabilité est non seulement climatique, mais également social, puisque les programmes financés favorisent les PME.

Or, même si la contribution de la Fondation suisse pour le climat est indéniable, il y a peu de raisons pour qu'un tel service de gestion des distorsions ou inversement de valorisation climatique et sociale du produit de la taxe CO<sub>2</sub> soit externalisé ou délégué à des privés, ou même que l'action des privés soit rendue nécessaire pour réparer une inégalité créée par l'État — d'autant plus que la Fondation crée elle-même une distorsion économique. Le modèle de la Fondation suisse pour le climat suggère ainsi trois manières d'améliorer le cadre légal.

*Premièrement, une réflexion doit être menée sur le modèle de causalité du nouvel instrument du Fonds de technologie de la Confédération et sur sa coordination possible avec la Fondation suisse pour le climat.* En effet, les financements de la Fondation sont déjà versés principalement aux entreprises innovant dans le domaine de la protection du climat. Un risque de doublon existe. En outre, la Fondation compense en partie les inégalités de traitement créées par la taxe CO<sub>2</sub>, élément qui pourrait inspirer le fonctionnement du Fonds de technologie. Les synergies possibles entre les deux instruments privés et publics devraient être exploitées.

*Deuxièmement, le fonctionnement du système de taxation existant serait plus efficace si une obligation de transparence était introduite dans la loi sur le CO<sub>2</sub> quant aux montants payés et reçus au titre de la taxe CO<sub>2</sub> pour les personnes morales. Ces flux de ressources pourraient être clairement affichés sur les bilans comptables des entreprises (à l'image de la redistribution de la taxe au bénéfice des personnes physiques par le biais de l'assurance maladie). En combinaison avec la transparence de la performance CO<sub>2</sub> de l'entreprise et des données de monitoring CO<sub>2</sub> (cf. section 4.2.2.4), ceci favoriserait une concurrence saine entre les entreprises pour une utilisation à bon escient des combustibles fossiles, respectivement du produit de la taxe. L'exemple de la Fondation suisse pour le climat montre que des enjeux d'image existent autour des payeurs et bénéficiaires de la taxe, que la politique climatique pourrait exploiter pour favoriser des stratégies ambitieuses de réduction du CO<sub>2</sub> en permettant une meilleure conscience publique de ces enjeux.*

Troisièmement et plus fondamentalement, *l'existence même de la Fondation suisse pour le climat démontre qu'une réflexion doit être entamée sur la limitation des inégalités de traitement créées par le cadre légal entre le secteur des services et de l'industrie et, au sein de l'industrie, entre les PME et les grandes entreprises exonérées de la taxe et gérées par des conventions de réduction. Une telle réflexion ne peut aboutir que sur des propositions de changements importants du système de taxation incitative actuelle. La piste de réflexion suivante est suggérée : l'instauration d'un système au mérite pour la redistribution du produit de la taxe stimulerait la recherche de l'innovation et récompenserait les meilleurs élèves. La taxe d'incitation introduit partiellement un système au mérite (qui émet le moins de CO<sub>2</sub>, paie le moins), mais les modalités de redistribution de la taxe pour les entreprises seraient plus désirables (mais plus complexes et coûteuses) si elles étaient basées sur une norme de performance climatique par secteur d'activité plutôt que sur la masse salariale. L'indexation de la distribution du produit de la taxe à des standards de performance climatique (benchmark par secteur) plutôt qu'à la masse salariale réduirait le biais en faveur des grandes entreprises et encouragerait le développement de stratégies ambitieuses de réduction du CO<sub>2</sub>. De telles normes de performance pourraient être définies en partenariat avec l'AEnEC et Act et, possiblement, au travers des procédures de monitoring déjà mises en place par le système des conventions d'objectifs. En outre, un tel système aurait l'avantage de favoriser la signature de convention de réduction volontaire par les PME et de stimuler la concurrence en faveur de stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub>.*

## **3.2.2 Le Commerce de Détail : les cas de Coop et Migros**

### **3.2.2.1 Stratégie de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>**

Coop et Migros représentent des cas de figure particulièrement intéressants au sein du secteur des services : entreprises produisant d'importantes quantités de GES, elles sont également parmi les plus innovantes en matière de stratégies de réduction. En 2012, les deux grands distributeurs pesaient à eux seuls approximativement 782'460 tonnes de CO<sub>2</sub>eq — en incluant les émissions de la consommation d'électricité. Ceci représente environ 17 % des émissions

que la méthodologie de calcul du protocole de Kyoto (qui ne prend pas en compte l'électricité) attribuée au secteur des services en Suisse.<sup>238</sup>

Après l'adoption de la loi sur le CO<sub>2</sub> en 1998, Coop et Migros ont été parmi les premières entreprises à signer une convention de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> avec l'AEnEC (en 2004).<sup>239</sup> Depuis lors, les deux grands distributeurs déploient d'importants efforts de communication sur ces démarches, réalisant un véritable *marketing* de leurs efforts pour la protection du climat. Migros s'est ainsi fixé l'objectif de réduire ses émissions de GES de 20 % entre 2010 et 2020.<sup>240</sup> Quant à Coop, elle ambitionne de devenir climatiquement neutre, pour moitié par des mesures internes (mises en place d'ici 2023) et pour l'autre par la compensation à l'étranger (à partir de cette date).

Les objectifs de réductions du CO<sub>2</sub> annoncés par Coop et Migros surpassent ce qu'impliquent leurs obligations légales. Ils dépassent également les efforts consentis en moyenne par le secteur de l'industrie et des services ou même par la Confédération (-20 % de CO<sub>2</sub> en 2020 par rapport à 1990, selon la loi sur le CO<sub>2</sub>). Les deux grands distributeurs sont ainsi fréquemment cités comme modèle en matière de lutte contre le changement climatique<sup>241</sup> et leur exemplarité quant au degré de réalisation des objectifs de la première phase du protocole de Kyoto ne fait aucun doute.

### **3.2.2.2 Les motivations des acteurs impliqués et leurs dynamiques**

La Figure 36 décrit les mécanismes expliquant l'exemplarité de Coop et Migros en matière de stratégies de réduction du CO<sub>2</sub>. On constate que cinq mécanismes communs aux deux cas se sont conjugués pour créer les conditions nécessaires à l'exemplarité :

- une incitation à agir engendrée par la pression régulatrice (taxe CO<sub>2</sub>) ;
- des valeurs entrepreneuriales déjà existantes fondées sur la responsabilité écologique et climatique ;
- la prise de conscience de la potentielle rentabilité des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> ;
- la situation de forte concurrence entre deux entreprises cherchant à s'afficher comme leader de la protection du climat (et plus largement de l'environnement) ;

---

<sup>238</sup> Propre estimation, basée sur les données fournies dans : Migros. (2013). Dossier Umwelt. In Migros (Ed.), *Geschäftsbericht 2012*. [www.migros.ch/m12](http://www.migros.ch/m12). ; Coop-gruppe. (2014). *Geschäftsbericht 2013*. Basel: Coop Genossenschaft. ; OFEV. (2014). Swiss Greenhouse Gas Inventory 1990-2012, from <http://www.bafu.admin.ch/climate-reporting>.

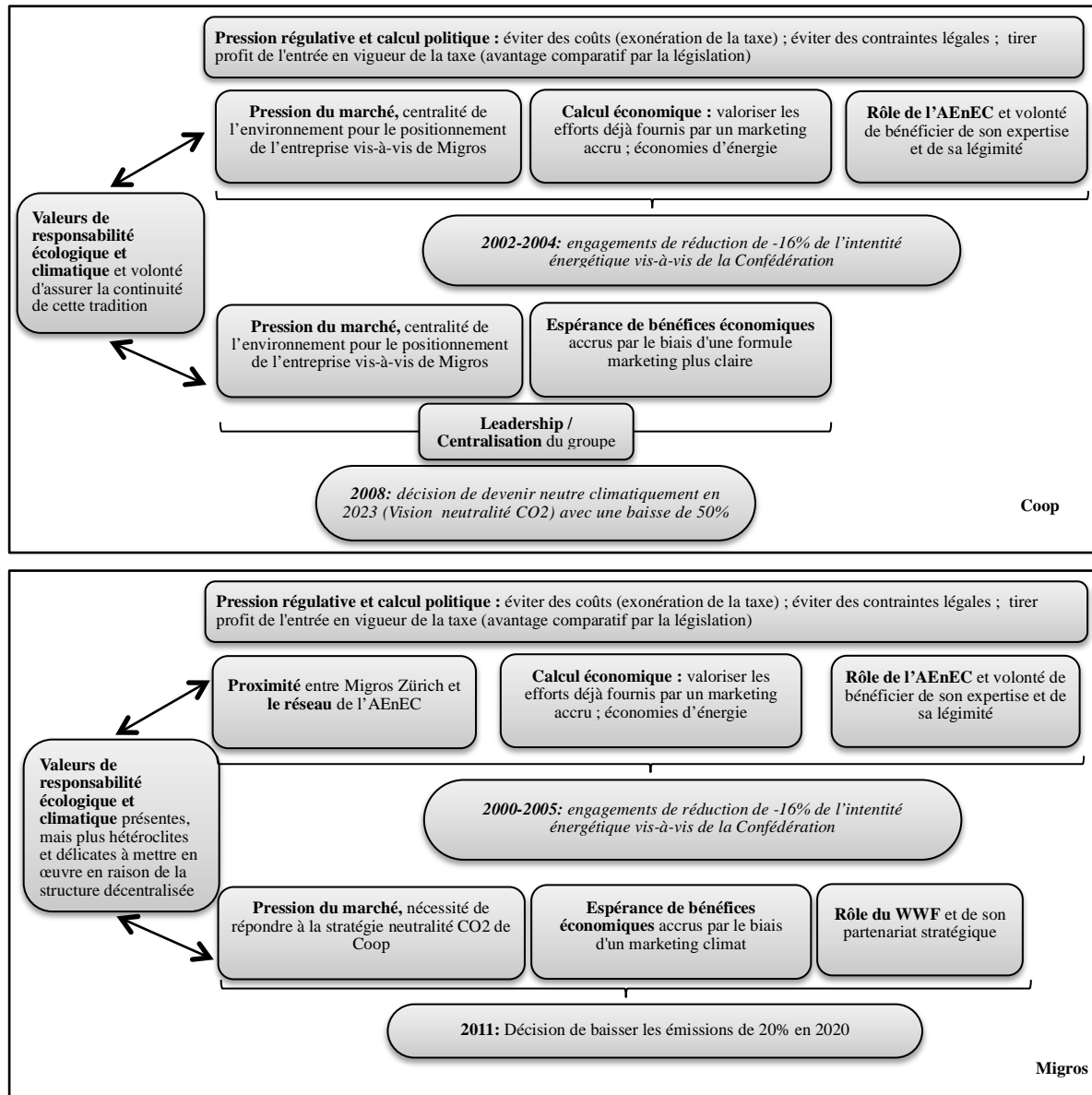
<sup>239</sup> AEnEC. (2004). L'Agence de l'énergie pour l'économie signe la première convention avec la Confédération, *Communiqué de presse*.

<sup>240</sup> Migros. (2014a). Emissions de gaz à effet de serre, from <http://www.migros.ch/generation-m/fr/developpement-durable/environnement/protection-climat-energie/reduction-emissions-co2.html>

<sup>241</sup> Cf. citation A. Burkhardt, OFEV, in Coop-gruppe. (2014). *Geschäftsbericht 2013*. Basel: Coop Genossenschaft. et citation H.R. Hauri, OFEN in Migros. (2013). Dossier Umwelt. In Migros (Ed.), *Geschäftsbericht 2012*. [www.migros.ch/m12](http://www.migros.ch/m12).

- l'action facilitatrice et incitatrice d'acteurs tiers à l'entreprise (AEnEC , WWF et climate-business).

Figure 36 : motivations des acteurs, stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de Coop et Migros



Autant Coop que Migros ont intégré la réduction du CO<sub>2</sub> à un calcul économique, et mis en place une réflexion aboutie en vue de rentabiliser les mesures réalisées. Trois types de bénéfices résultants des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> sont ainsi identifiés par l'étude : premièrement *des bénéfices environnementaux* ; deuxièmement *des bénéfices économiques directs* (baisse des coûts liés à la consommation d'énergie, évitement des coûts de la taxe) ; et troisièmement, *des bénéfices économiques indirects* sous la forme de gain d'image auprès des consommateurs, pouvant contribuer à une augmentation des parts de marché.

Cette capacité à exploiter les opportunités offertes par la politique climatique distingue clairement Coop et Migros d'autres entreprises du secteur des services. À cet égard, les deux

géants de la distribution représentent également des modèles quant à la manière dont les efforts de réduction peuvent être instrumentalisés via un véritable « marketing climatique », dans l'objectif de capter une frange supplémentaire de la demande sur les marchés.

### **3.2.2.3 Impacts et limites**

Selon les chiffres publiquement communiqués, Coop et Migros sont en bonne voie d'atteindre les objectifs ambitieux qu'elles se sont volontairement fixés pour la deuxième période de mise en œuvre du protocole de Kyoto. Toutefois, les objectifs de réduction de la Migros sont moins ambitieux que ceux de son concurrent. Entre 2008 et 2014, les émissions de CO<sub>2</sub> de Coop ont ainsi diminué de 21.6 % malgré une augmentation des surfaces de vente de 8.2 %, avec un objectif de réduire les émissions de 50% d'ici à 2023 (par rapport à 2008). Or, si Migros progresse également sur la voie d'une meilleure performance climatique avec une baisse de 9 % des émissions entre 2010 et 2014, son objectif n'est que de réduire ses émissions de 20% par rapport à 2010 et d'ici à 2020.

Les mesures de réduction du CO<sub>2</sub> ont nécessité des investissements importants. Le rapport coût-bénéfice exact ne peut être établi dans le cadre de cette étude. Cependant, il est certain que les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> ont également produit des *bénéfices substantiels*. Le groupe Coop estime, par exemple, que le catalogue de mesures mises en place dans le cadre de sa vision de neutralité CO<sub>2</sub> lui permettra de réaliser des économies de l'ordre de 70 millions de CHF entre 2008 et 2023<sup>242</sup>. À ceci s'ajoute l'exonération de la taxe sur les combustibles entre 2008 et aujourd'hui, qui a permis à Coop d'économiser une somme d'environ 2.3 millions rien que sur l'année 2010<sup>243</sup>, ainsi qu'environ un demi-million par an depuis 2013 au titre de la redistribution du produit de la taxe.

La politique climatique a offert à Coop et Migros une opportunité unique de se procurer un avantage comparatif par rapport à la concurrence, en soulignant leur exemplarité au regard des exigences légales en matière de protection de l'environnement. Pendant la période 2007-2012, la protection du climat a par exemple été l'un des sujets environnementaux sur lequel la firme Migros communiquait le plus, la section climat et énergie prenant jusqu'à la moitié des rapports environnementaux.

Si les effets économiques concrets de ce marketing sont difficiles à évaluer dans le cadre de ce mandat, il ressort que, dans le cas de Coop, les spécialistes jugent ces initiatives très positivement<sup>244</sup>. Le marketing des efforts de réduction du CO<sub>2</sub> a notamment pour objectif de contribuer à un accroissement des ventes des produits éthiques et durables. Cette stratégie se traduit par le développement d'une multitude de marques propres et labels durables au

---

<sup>242</sup> Coop. (2011a). *Rapport sur le développement durable 2010*. Bâle: Groupe Coop, p. 53;

<sup>243</sup> Soit 64'000 tonnes de CO<sub>2</sub> issus de combustibles fossiles en 2010, pour une taxe à hauteur de 36 CHF la tonne). Voir: Coop (2010a, p. 56) *Rapport sur le développement durable*. Bâle: Groupe Coop.

<sup>244</sup> Voir <http://www.effie.ch/Bronze.187.0.html?&L=0>; <http://www.persoelich.com/news/werbung/werbeschlacht-um-co2-ausstoss-278713#.VWG47k47s>

détriment, toutefois, de la lisibilité pour le consommateur. En termes de retombées économiques indirectes, cette stratégie extensive de labellisation semble avoir réussi au vu de l'augmentation spectaculaire du chiffre d'affaires réalisé par le biais de ces produits à la fois par Coop (+175 % entre 2000 et 2014)<sup>245</sup>, ce qui est également le cas, dans une moindre mesure, chez Migros.

On constate néanmoins *l'existence de conflits entre les effets des stratégies de marketing et les objectifs de la politique climatique*. Les bénéfices attendus du marketing incitent, certes, les entreprises à l'exemplarité en matière climatique ; cependant, sa logique intrinsèque engendre également certains effets indésirables. Premièrement, la nécessité de messages clairs, sous forme de slogans à destination du consommateur, peut pousser à des communications partiellement erronées sur les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub>, contribuant ainsi à une forme de désinformation. Migros a par exemple régulièrement entretenu une confusion sur le degré réel d'exemplarité de son action en mélangeant, dans ses communications au public, réduction de l'intensité CO<sub>2</sub> selon le concept de l'AEnEC et réduction absolue des émissions par rapport à une année de référence<sup>246</sup>. Plus fondamentalement, *le risque existe que des ressources substantielles soient utilisées pour mettre en œuvre des mesures de réduction du CO<sub>2</sub> recherchant avant tout l'effet d'annonce plutôt que l'efficacité environnementale*.

Le modèle d'affaires globalement favorable à la protection du climat qui émane de Coop et de Migros ne peut par ailleurs être compris sans référence à la situation de concurrence oligopolistique dans laquelle se trouvent ces deux entreprises. En contact direct avec leur clientèle, elles doivent constamment soigner leur image et se distinguer, notamment sur le plan de l'environnement et de la protection du climat, pour espérer croître leurs parts de marché. Dans les cas de Coop et Migros la nécessité de se distinguer sur le plan environnemental et climatique s'est encore accrue avec l'arrivée sur le marché des hard-discounters Aldi et Lidl. Or, une telle situation de concurrence favorable à l'innovation en matière de stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> n'existe pas nécessairement dans d'autres secteurs de l'industrie des services. En outre, les ressources nécessaires à l'établissement de telles stratégies pourraient être hors de portée des PME du secteur des services.

On constate ainsi, de manière plus générale, que *la politique climatique échoue à créer les conditions d'une concurrence forte autour des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub>*. Cet échec tient principalement au fait qu'il y a, à l'heure actuelle, une situation d'asymétrie d'information entre entreprises et consommateurs quant à l'effectivité des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> du secteur privé, qui découle du manque de transparence et de l'absence de standard légal sur la manière de communiquer les objectifs, mesures et résultats. Même dans les cas de Coop et de

---

<sup>245</sup> Coop. (2014b). Rapport sur le développement durable 2013, Basel : Coop Genossenschaft

<sup>246</sup> Migros affirme en effet avoir « réduit de près de 30 % ses émissions de CO<sub>2</sub> dans le domaine des combustibles et carburants entre 2000 et 2012 ». <sup>246</sup> Or, en réalité, il s'agit de *l'intensité CO<sub>2</sub>* qui a diminué de 30 %, soit l'évitement d'émissions supplémentaires dues à la croissance du groupe Migros. Voir par exemple: <http://www.migros.ch/generation-m/fr/developpement-durable/environnement/protection-climat-energie/reduction-emissions-co2.html>; Migros. (2008). Nachhaltigkeitsbericht 2007. Zürich: Migros - Genossenschafts - Bund ( MGB ).

Migros, l'usage d'indicateurs divergents et la multiplication des données d'émission variant selon le temps et les méthodes limitent dans une très large mesure la possibilité pour le consommateur d'évaluer l'ambition des stratégies déployées. L'absence de méthodologie commune de reporting et d'évaluation sur les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> entrave ainsi la formation d'une concurrence saine et parfaite, de même que la conscientisation publique des différences potentielles entre le degré d'exemplarité des entreprises.

O On observe, en outre, un déficit d'action en matière de réduction des émissions indirectes de GES (Scope 3). En particulier, les émissions contenues dans les produits proposés à la vente ne font pas l'objet de mesures systématiques. A cet égard, l'échec de la collaboration entre Migros et Climatop (entre 2008-2012), qui visait à *certifier climatiquement* les produits proposés à la vente, est parlant. Selon Migros, le chiffre d'affaires réalisé par le biais du label de Climatop était en effet décevant<sup>247</sup>. On retrouve ici une situation similaire à celle qu'a connue le géant britannique Tesco, qui a abandonné la labellisation climatique la même année (2012), estimant que le marché n'était pas encore prêt<sup>248</sup>. De plus, les coûts de mise en œuvre du label, qui nécessitait la réalisation de bilans CO<sub>2</sub> particulièrement lourds, furent beaucoup plus importants qu'estimés. La méthodologie utilisée pour ces bilans était considérée comme problématique dans la mesure où elle ne prenait pas nécessairement en compte toutes les dimensions pertinentes pour le consommateur (comme, par exemple, le bien-être des animaux). Enfin, plus fondamentalement, le résultat des bilans CO<sub>2</sub> conduits par Climatop pointait du doigt la charge en GES élevée d'autres produits labellisés vendus par la Migros, notamment dans la gamme Bio, dont le bilan climatique n'est de loin pas toujours satisfaisant, créant ainsi une compétition et une incertitude indésirables pour les labels promus par l'entreprise.

*C'est précisément dans le domaine de la production et de la consommation des produits d'alimentation qu'un net manque d'incitations juridiques à la protection du climat doit être constaté.* L'empreinte écologique des produits n'est pas incluse au sein des conventions d'objectifs passées avec l'AEnEC. En outre, l'Ordonnance sur l'agriculture biologique n'inclut pas directement le climat dans ses principes directeurs (art. 3).<sup>249</sup> Sur ce point, un manque de coordination patent apparaît au sein de l'administration fédérale, entre la division climat de l'OFEV (qui semble à l'heure actuelle peu influente sur cette problématique), la section consommation et produits de la division économie et observation de l'environnement, ainsi que l'OFAG. Bien que les objectifs formulés par l'OFAG au travers de la stratégie climat de 2011 soient relativement ambitieux — avec une réduction programmée de deux tiers des émissions dans les domaines de la production et de la consommation des biens d'alimentation

---

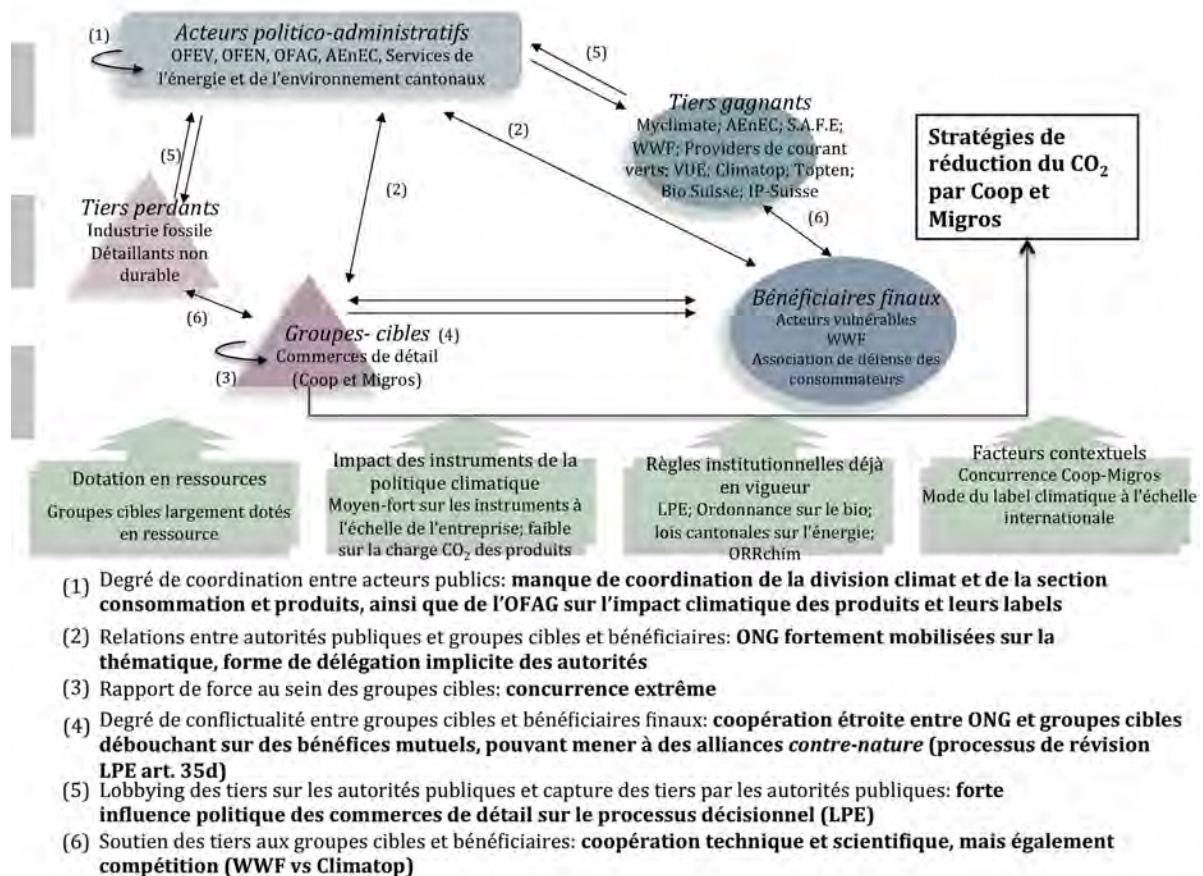
<sup>247</sup> Entretien Migros.

<sup>248</sup> Vaughan, A. (30.01.2012). Tesco drops carbon-label pledge, *The Guardian*.

<sup>249</sup> Bien qu'un tel principe figure, depuis le 1er janvier 2014, à l'art. 2b<sup>bis</sup>2 de la Loi sur l'agriculture, LAgr (RS 910.1). du 29 avril 1998

— <sup>250</sup>, la manière et les instruments de politique publique pour atteindre un tel objectif n'ont pas encore été dévoilés, laissant planer un doute sur leur faisabilité.

Figure 37 : dynamiques actorielles, stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de Coop et Migros



On constate également que le manque de succès de ces mesures découle en partie de la dynamique actorielle au sein du secteur (cf. Figure 37). Le WWF, qui est dans d'autres domaines le principal avocat de la transparence des bilans carbone et des certifications climatiques,<sup>251</sup> a fait preuve à l'égard des grands distributeurs d'une étonnante retenue, visible notamment dans son faible soutien à l'art. 35d sur la transparence de l'information environnementale (et carbone) des produits de consommation dans l'actuelle révision de la LPE. Ceci s'explique en partie par les « partenariats stratégiques » directs que le WWF a noués avec Coop et Migros, dans le cadre desquels des objectifs de protection de l'environnement et du climat sont négociés, avec cependant comme conséquences une certaine proximité politique et un devoir de réserve sur certains sujets. La transparence de l'information environnementale et le rôle de la certification climatique sont ainsi uniquement soutenus politiquement par quelques tiers gagnants (Swisscleantech, Climatop ou Myclimate) et associations de défense des consommateurs. On constate ainsi une absence de coalition

<sup>250</sup> DFE, & OFAG. (2011). Stratégie Climat pour l'agriculture. Résumé. Berne: OFAG.

<sup>251</sup> Cf. section 0.

*d'acteurs en en faveur de changements plus radicaux dans le domaine de la charge CO<sub>2</sub> de la production, distribution et consommation des produits.*

#### **3.2.2.4 La contribution potentielle de la politique climatique**

Un constat en particulier doit être souligné : si le développement de stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub> nécessite, certes, l'initiative privée et volontaire d'entreprises exemplaires comme Coop ou Migros, *elles ne verraient probablement pas le jour sans pression régulative.* Aussi volontaires puissent-elles paraître, les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de Coop et Migros ont été des réponses à l'émergence de la loi sur le CO<sub>2</sub>. Elles s'inscrivent dans la continuité de règles étatiques qu'elles dépassent mais qui contribuent clairement à les orienter. Aussi, dans un certain sens, *les entreprises désireuses d'innover en matière de protection du climat ont besoin d'une politique climatique ambitieuse.*

Coop et Migros bénéficient de fait de la politique climatique comme toute entreprise du secteur des services faisant preuve d'innovation. Cependant, les conditions imparfaites de concurrence autour des initiatives de réduction du CO<sub>2</sub>, ainsi que les effets partiellement indésirables du marketing témoignent d'un besoin supplémentaire en régulation pour combler ces déficits. Les pistes de réflexion suivantes peuvent être proposées :

- *la définition d'un standard de reporting et de monitoring public et transparent des émissions de CO<sub>2</sub> constituerait une première étape en faveur de l'amélioration des conditions-cadres de la concurrence pour l'excellence climatique. Dans l'idéal, un tel standard pourrait être défini dans l'Ordonnance sur le CO<sub>2</sub> ou, si cela s'avérait politiquement irréaliste, devrait être incorporé dans le cadre de l'instrument des engagements formels. Il devrait être fondé sur un système de mesures favorisant la comparabilité inter-entreprise. Ceci passe nécessairement par l'usage de l'indicateur des émissions absolues (en l'occurrence l'indicateur le plus valide qui soit), en plus d'un indicateur de performance climatique (cf. section 3.2.1.4) défini par secteur d'activité et selon l'unité la plus adéquate (par ex. CO<sub>2</sub>/unité produite, par chiffre d'affaires, ou par surface commerciale), en remplacement définitif des indices basés sur des scénarios de réduction qui poseront éternellement le problème de l'additionalité. Sur ces bases, la publicisation systématique du monitoring CO<sub>2</sub> des personnes morales soumises à la loi sur le CO<sub>2</sub> permettrait de combattre le problème de l'asymétrie d'information quant à l'ambition réelle des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> des privés. Elle assurerait la transparence requise afin de permettre la concurrence et le libre choix des entreprises dont la performance CO<sub>2</sub> est la plus élevée ;*

D'autre part, la charge CO<sub>2</sub> des biens de consommation se révèle être le domaine où les stratégies de réduction semblent rencontrer le plus de blocages et où l'action étatique est la plus faible. Or, les objectifs de la loi sur le CO<sub>2</sub>, tout comme ceux formulés dans le cadre de la stratégie climat pour l'agriculture, supposent précisément un besoin en action supplémentaire dans le domaine de la production, distribution et consommation des produits ; ce d'autant que

les émissions du secteur agricole suisse ne font pas état d'une réduction significative des émissions de GES.<sup>252</sup> Les recommandations suivantes peuvent être formulées sur ce point :

- *une collaboration plus étroite entre la division climat de l'OFEV, sa section consommation et produits, et l'OFAG est souhaitable*, notamment dans l'objectif de définir un standard de mesure des émissions de CO<sub>2</sub> compatible avec les travaux de l'UE sur l'empreinte écologique des produits de consommation (PEF, auquel la Suisse s'est associée)<sup>253</sup>. L'échec vers lequel se dirige l'inclusion de l'article 35d sur la transparence de l'information environnementale des produits ne doit pas limiter ces travaux, car l'inclusion d'une exigence similaire dans la loi ou l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub> reste possible ;
- *l'intégration progressive des instruments de réduction du CO<sub>2</sub> à l'échelle des produits, et plus généralement du niveau d'action « Scope 3 » dans les conventions établies par l'AEnEC et act* inciterait les commerces de détail, et plus généralement les entreprises de services, à s'orienter sur ces sources d'émissions, souvent plus importantes que les sources de niveaux 1 ou 2 ;
- *la création d'un label climatique public ou/et l'intégration de la protection du climat dans un label environnemental générique*, possiblement dans l'Ordonnance sur l'agriculture biologique améliorerait significativement la pression légale à produire, distribuer et consommer des biens respectueux du climat en Suisse. Elle permettrait de clarifier la situation de « Labelsalat » qui prévaut aujourd'hui en ce qui concerne l'empreinte écologique des biens et services consommés en Suisse.

### **3.2.3 Le tourisme hivernal : le cas des remontées mécaniques de Grimentz-Zinal**

#### **3.2.3.1 Stratégie de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>**

Le tourisme hivernal, dont le produit phare reste les remontées mécaniques dans bien des stations, est un important émetteur de CO<sub>2</sub>. En incluant les émissions indirectes issues du transport en avion, le secteur du tourisme suisse (été + hiver) produisait 2.29 millions de tonnes de CO<sub>2-eq</sub> par année en 1998.<sup>254</sup> Bien que ces chiffres ne soient pas directement comparables, ceci correspondrait à 44 % des émissions attribués par la méthodologie du protocole de Kyoto au secteur des services en Suisse de cette même année (sans les émissions

---

<sup>252</sup> OFEV. (2014). Swiss Greenhouse Gas Inventory 1990-2012, from <http://www.bafu.admin.ch/climate-reporting>

<sup>253</sup> Food SCP RT. (2013). ENVIFOOD Protocol, Environmental Assessment of Food and Drink Protocol, European Food Sustainable Consumption and Production Round Table (SCP RT), . Brussels, Belgium: Working Group 1.

<sup>254</sup> Perch-Nielsen, S., Sesartic, A., & Stucki, M. (2010). The greenhouse gas intensity of the tourism sector: The case of Switzerland. *Environmental Science & Policy*, 13(2), 131-140.

indirectes). Le tourisme peut ainsi être considéré comme un secteur relativement intensif en CO<sub>2</sub> de l'économie suisse.

Les remontées mécaniques sont prises dans un *dilemme énergétique*<sup>255</sup> : le contexte de changement climatique associé à la stagnation, voire à la diminution de la clientèle du ski oblige les remontées mécaniques à améliorer leur compétitivité économique. La réduction de la consommation en énergie constitue un levier d'action important afin de réaliser cet objectif, puisque les dépenses en énergie représentent une part substantielle du budget des entreprises de remontées mécaniques. Or, ces entreprises considèrent que l'amélioration de la compétitivité passe nécessairement par un développement et une intensification de l'offre touristique. Paradoxalement, ces stratégies, comportant souvent des investissements conséquents en matière d'infrastructures, conduisent à un accroissement de la consommation énergétique péjorant leur bilan CO<sub>2</sub> ainsi que leur bilan financier.

Cette étude traite des stratégies de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des remontées mécaniques de Grimentz-Zinal (RMGZ) dans le Val d'Anniviers en Valais. Réputée pour ses paysages sauvages et peu construits, la vallée a été le théâtre d'importants développements touristiques ces vingt dernières années, le dernier en date étant la construction d'un téléphérique de liaison permettant de connecter les domaines de Zinal et de Grimentz en 2014. Certaines mesures innovantes ont été prises pour diminuer l'impact climatique et environnemental de ce développement d'envergure. Le moteur du téléphérique est un générateur qui consomme de l'électricité seulement à la montée et en restitue à la descente, celle-ci étant ensuite réinjectée dans le réseau<sup>256</sup>. L'installation construite serait ainsi moins gourmande en énergie qu'une télécabine normale<sup>257</sup>. La gare de départ est en outre chauffée grâce à une pompe à chaleur. De plus, le projet n'incluait ni création de pistes supplémentaires ni installations d'enneigement artificiel, hautement consommatrices en énergie. Enfin, une partie des impacts environnementaux de la nouvelle construction a été compensée par la création d'une zone de tranquillité pour la faune et la flore. Il s'agit là d'*instruments privés et volontaires* représentant une *stratégie d'innovation* en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, puisque les mesures instaurées dépassent dans une large mesure les exigences minimales du cadre légal.

### **3.2.3.2 Les motivations des acteurs impliqués et leurs dynamiques**

Les raisons qui ont poussé la direction des RMGZ à mettre en œuvre une telle stratégie d'intensification de l'exploitation touristique modérée par des mesures environnementales peuvent être synthétisées de la manière suivante (Cf. Figure 38).

---

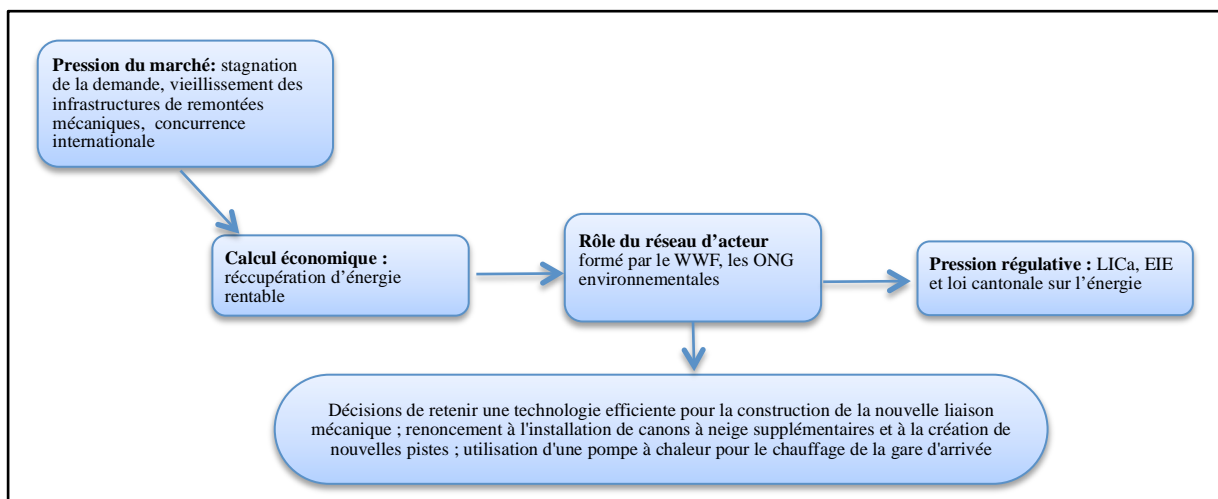
<sup>255</sup> Zegg, Küng & Grossrieder (2010). Gestion énergétique des remontées mécaniques. Etude commandée par Remontées Mécaniques Suisses (RMS) avec le soutien du SECO à travers le projet d'Innotour. Remontées mécaniques Suisses, Grischconsulta : Berne / Coire.

<sup>256</sup> Entretien directeur Garaventa Valais.

<sup>257</sup> Nivalp (2010, p.13). Rapport d'impact environnement. Ayer : SRM Grimentz SA et SRM Zinal SA .

La pression exercée par le marché (stagnation de la demande, contexte de concurrence accrue, etc.) a incité les RMGZ à développer les possibilités offertes par le domaine skiable de haute altitude de la station. La décision de choisir un téléphérique capable de récupérer et de réinjecter l'énergie créée par le freinage sous forme d'électricité est purement volontaire et résulte d'un calcul économique : une telle installation s'avérait rentable, en plus du fait qu'elle soit devenue dans une certaine mesure un standard chez les constructeurs. Enfin, le rôle du WWF et des ONG environnementales fut central, en cela qu'ils ont œuvré au dépassement des exigences minimales des dispositions de protection du paysage, de la faune et des eaux qu'implique la procédure d'autorisation découlant de la LICa<sup>258</sup>.

Figure 38 : motivation de RMGZ à modérer les impacts climatiques de l'intensification des activités de tourisme hivernal



### 3.2.3.3 Impacts et limites

Les mesures prises se concentrent avant tout sur l'impact environnemental de l'installation alors que, du point de vue climatique, un certain nombre de lacunes persistent. Dans trois domaines en particulier, les RMGZ ont adopté une stratégie plus passive par rapport à ce qu'impliquerait une stratégie idéale de réduction du CO<sub>2</sub> incluant Scope 1, 2 et 3. Il s'agit de :

<sup>258</sup> Loi fédérale sur les installations à câbles (LICa) du 23 juin 2006, RS 743.01

- de l'absence de production de nouvelles énergies renouvelables sur le site pour couvrir les besoins en électricité ;
- de l'absence de considération de l'intensité CO<sub>2</sub> du courant électrique consommé ;
- de la faible considération des impacts climatiques et énergétiques dans le processus décisionnel, ainsi que l'absence de réflexion sur émissions indirectes (Scope 3) de CO<sub>2</sub> générées par la nouvelle installation ;

Nous identifions trois mécanismes principaux expliquant ceci. D'une part, *la pression régulative est faible* : il n'y a pas de dispositions légales issues de la loi sur le CO<sub>2</sub>, de l'ordonnance sur l'EIE ou de la loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 qui ordonnent explicitement la prise en compte des impacts climatiques et énergétiques dans les procédures d'autorisation d'exploiter liées à la loi fédérale sur les installations à câbles (LICa). L'EIE étudie la conformité de l'installation avec une multitude de lois, mais pas avec la loi fédérale sur le CO<sub>2</sub> ou les lois fédérales et cantonales sur l'énergie. Le rapport n'investigue pas l'impact CO<sub>2</sub> de l'augmentation de la consommation d'électricité, de l'augmentation de la fréquentation touristique ou du trafic routier qui en découle.

D'autre part, les acteurs des remontées mécaniques ne semblent pas percevoir *leur responsabilité écologique et climatique* et considèrent que l'augmentation de la consommation en électricité due à des projets de remontées mécaniques est principalement bénigne pour l'environnement. Or, l'entièreté du courant consommé par les RMGZ est distribuée par le fournisseur local Sierre Énergie, dont le mix est pauvre en énergie renouvelable et riche en agents énergétiques non vérifiables<sup>259</sup> qui possèdent une charge CO<sub>2</sub> élevée (cf. Tableau 16). Le courant consommé par RMGZ est ainsi 3.4 fois plus riche en CO<sub>2</sub> que le courant consommé en moyenne en Suisse, avec une charge de 410 grammes de CO<sub>2-eq</sub> par kWh, moyenne proche d'un courant qui serait produit par une centrale à gaz de la génération la plus performante selon TEP Energy<sup>260</sup>. *On peut ainsi parler d'une barrière cognitive à la prise de conscience de l'intensité carbone du courant électrique*, qui conduit à un paradoxe : Sierre Energie n'achète pratiquement rien du courant électrique durable produit par le barrage de Moiry à quelques kilomètres de distance (alors qu'elle en est actionnaire) et distribue en lieu et place un courant particulièrement chargé en CO<sub>2</sub> à ses clients. Alors que moins de 3 % de l'électricité distribuée par Sierre Energie peut être certifiée d'origine durable, les RGMZ se refusent également à acquérir de l'électricité certifiée verte.

---

<sup>259</sup> C'est à dire une électricité achetée sur les bourses européennes, qui provient avant tout des énergies nucléaires et fossiles.

<sup>260</sup> TEP Energy GmbH. (2009). Intensité CO<sub>2</sub> de l'électricité vendue aux consommateurs finaux en Suisse. Zürich: TEP Energy GmbH.

Tableau 16 : Comparaison de l'électricité livrée par Sierre Énergie (chiffres 2013) avec celle livrée en moyenne par les fournisseurs suisses (chiffres 2009)

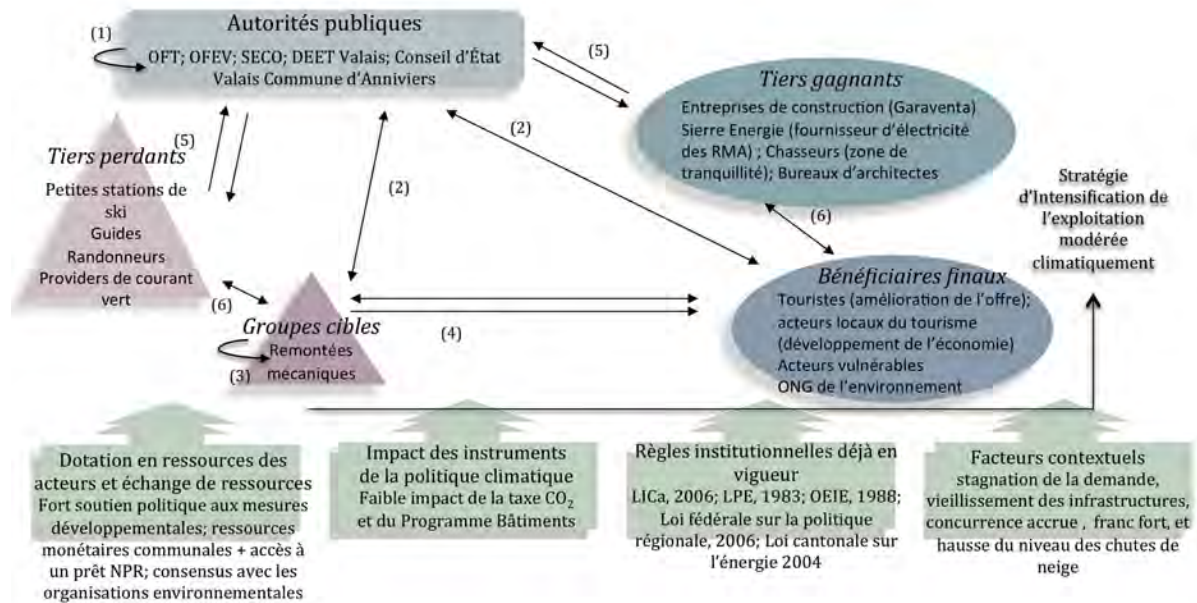
	<b>Sierre Énergie</b>	<b>Moyenne suisse</b>
Énergies renouvelables	2.88 %	37.10 %
Énergie hydraulique	0.36 %	36.01 %
Autres énergies renouvelables	0.12 %	0.40 %
Énergie solaire	0.12 %	0.06 %
Éolien	0 %	0.16 %
Biomasse	0 %	0.18 %
Géothermie	0 %	0.00 %
Courant au bénéfice de mesures d'encouragement	2.40 %	0.70 %
Énergies non renouvelables	10.02 %	43.32 %
Énergie nucléaire	9.73 %	41.66 %
Énergie fossile	0.29 %	1.66 %
Pétrole	0 %	0.07 %
Gaz naturel	0.29 %	1.50 %
Charbon	0 %	0.08 %
Déchets	0.00 %	1.42 %
Agents énergétiques non vérifiables	87.10 %	18.17 %
<b>Charge totale en grammes de CO<sub>2</sub>eq/Kwh</b>	<b>410.14</b>	<b>121.7</b>

Données : adapté de Sierre énergie (2013) ; ESU-Services Ltd. (2012)

Enfin, troisièmement, on constate l'absence de coalitions d'acteurs assez forte pour œuvrer à la prise en compte des aspects énergétiques et climatiques dans ce type de décision (cf. Figure 39). Ceci s'explique notamment parce que les associations de protection de l'environnement, qui devraient être, en tant que défenseur de la nature, les principaux bénéficiaires des politiques de protection du climat, ne disposent pas des armes légales pour obtenir gain de cause sur la question de l'impact climatique des projets et délaissent souvent cet aspect. On constate également que dans ce secteur, il n'existe pas réellement de *climate-business* spécifique, car les fournisseurs de solutions particulièrement novatrices en matière climatique sont les mêmes que les fournisseurs d'équipement plus « standard » pour les remontées mécaniques (i.e. Garaventa). On n'assiste ainsi pas à une compétition pour un marché naissant qui favoriserait l'activisme d'acteurs détenteurs de solutions techniques d'avant-garde. Le business émergent des intermédiaires proposant de l'électricité renouvelable (par ex. Oekostromboerse<sup>261</sup> ou BUYECO Sàrl) tente de convaincre les gros consommateurs finaux et les fournisseurs d'acquérir davantage d'électricité issue des renouvelables, mais sans succès dans le cas présent.

<sup>261</sup> Lancé par: Die AEW Energie AG (AEW), die Energie Zukunft Schweiz (EZO) und die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ).

Figure 39 : dynamique actorielle, décision de construire un téléphérique de liaison Grimentz-Zinal



- (1) Degré de coordination entre acteurs publics : **Absence de la division climat de l'OFEV**
- (2) Relations entre autorités publiques et groupes cibles et bénéficiaires : **Oppositions paysagères levées grâce à intervention conseiller d'État**
- (3) Rapport de force au sein des groupes cibles : **Pas de coordination entre petites et grandes sociétés de remontées mécaniques**
- (4) Degré de conflictualité entre groupes cibles et bénéficiaires finaux : **Consensus sur l'utilité de l'intensification**
- (5) Lobbying des tiers sur les autorités publiques et capture des tiers par les autorités publiques : **Absence d'une forte coalition opposée**
- (6) Soutien des tiers : **Pas de fort eco-business de protection du climat, intérêt des constructeurs à construire**

### 3.2.3.4 La contribution potentielle de la politique climatique

Des émissions totales générées par le tourisme hivernal, seules la part qui découle du besoin en chauffage est couverte directement par la politique climatique de la Confédération au travers de la taxe CO<sub>2</sub> ainsi que du Programme Bâtiments. Hormis ceci, les entreprises de remontées mécaniques ne sont la cible d'aucun instrument de la politique climatique, que ce soit pour leur consommation de carburants<sup>262</sup> ou pour leur consommation électrique, qui n'est pas soumise à une régulation publique en ce qui concerne la part d'électricité générée par des agents fossiles.

Le contexte économique actuel (franc fort, concurrence accrue, faible rentabilité générale du secteur) et l'absence du cadre légal adéquat découragent les investissements importants dans la production d'énergie renouvelable in situ, dans la consommation de courant certifié vert ainsi que, d'une manière plus générale, dans la prise en compte de la protection du climat dans les interactions entre acteurs décisionnels. Le risque existe qu'à moyen terme, un

<sup>262</sup> L'obligation de compenser les émissions provenant de la combustion des carburants fossiles incombant uniquement à l'importateur (art. 26 Loi sur le CO<sub>2</sub>).

phénomène de différenciation s'accroît entre les grandes stations hivernales aux revenus élevés (St Moritz, Zermatt, Saas Fee, Aletschgebiet... etc.), capables de financer des investissements de long terme dans le domaine de l'efficacité énergétique, et les stations aux revenus plus modestes qui pourraient être dans l'incapacité de réaliser des stratégies ambitieuses de réduction du CO<sub>2</sub> et contraintes de se limiter aux mesures de réduction pouvant être amorties à court terme.

L'étude révèle dès lors qu'un champ d'action supplémentaire existe pour la politique climatique dans le domaine du tourisme hivernal, qui illustre dans une certaine mesure un besoin plus général dans le secteur des services :

1. *Une application plus systématique et plus cohérente du modèle des conventions universelles de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> aux remontées mécaniques* pourrait être nécessaire compte tenu du manque d'incitations institutionnelles à mener des stratégies ambitieuses de réduction de la consommation d'énergie, dont notamment dans le développement des énergies renouvelables, et ce malgré la politique d'encouragement de la Confédération (RPC). Dans certains cantons une disposition « gros consommateur » d'énergie existe dans les lois cantonales sur l'énergie qui contraint déjà les remontées mécaniques à conclure un audit énergétique et des conventions d'objectifs universelles (dans le canton de Berne par ex.). Dans le meilleur des cas, ces obligations s'accompagnent de subventions (canton de VD par ex. ou usage du programme Prokilowatt de l'OFEN) qui peuvent faciliter la mise en œuvre pour les entreprises dont la santé financière est mauvaise. Or, dans cinq cantons (LU, ZG, BL, JU) dont le Valais, un tel article de loi sur les gros consommateurs n'existe pas<sup>263</sup>. En outre, le modèle de convention ne porte pas nécessairement sur les émissions indirectes générées par les flux de transports d'une nouvelle installation ou sur l'intensité carbone de l'électricité, ce qui peut s'avérer problématique dans le cas des remontées mécaniques.

2. *Un large effort d'information, de communication voire d'incitation et de contrainte sur la problématique de l'intensité CO<sub>2</sub> de l'électricité consommée, coordonnée par l'OFEN en partenariat avec l'OFEV*, paraît nécessaire. Dans les cantons producteurs d'électricité et, de manière plus générale, parmi la population, l'idée reste fortement répandue que parce que la production d'électricité en Suisse est principalement issue des renouvelables, le courant acheté par le consommateur final l'est nécessairement aussi. Une collaboration étroite entre l'OFEN et la division climat de l'OFEV serait bienvenue autour d'une campagne nationale d'information à ce propos, dans la continuité de l'intensification de la coordination institutionnelle entre ces deux acteurs politico-administratifs déjà implicite à la stratégie énergétique 2050 de la Confédération<sup>264</sup>. Les résultats de cette étude ne peuvent par ailleurs qu'appuyer *la pertinence de l'introduction d'une taxe d'incitation sur l'électricité, différenciée par agent énergétique*, afin de pousser les consommateurs finaux et surtout, les fournisseurs d'électricité à opter pour des mix moins riches en CO<sub>2</sub>. *L'introduction d'objectifs d'efficacité contraignants et incitatifs*

---

<sup>263</sup> EnDK, & SuisseEnergie. (2014). Etat de la politique énergétique dans les cantons: EnDK, SuisseEnergie..

<sup>264</sup> DFF, & DETEC. (2015). Rapport explicatif sur l'avant-projet. Disposition constitutionnelle concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique. Berne: DFF, DETEC.

un pourcentage minimal d'électricité verte dans le mix distribué par les fournisseurs d'électricité<sup>265</sup> pourrait également être un instrument efficace.

3. Une meilleure intégration de la protection du climat dans la loi sur la protection de l'environnement et notamment dans l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement serait pertinente compte tenu du fait que les impacts climatiques et énergétiques des nouvelles infrastructures ne sont pas obligatoirement analysés et considérés dans les processus décisionnels. Bien que dans la pratique, certains cabinets d'étude d'impact incluent des techniques de bilan CO<sub>2</sub> dans les EIE et que certains cantons exigent que des indications générales relatives au thème de l'énergie soient données, rien ne contraint à la prise en compte de l'objectif de protéger le climat inscrit dans la loi sur le CO<sub>2</sub> pour réaliser l'étude d'impact<sup>266</sup>. Par ailleurs, selon le Tribunal fédéral, les émissions CO<sub>2</sub> générées par une installation ne peuvent fonder le droit de recourir<sup>267</sup>. Il serait cependant tout à fait faisable d'inscrire l'obligation d'une analyse de type GHG Protocol de niveau 1, 2, voire 3 dans les procédures d'études d'impact. En outre, l'inclusion formelle de la protection du climat dans les buts de la LPE (art.1) serait désirable. En effet, à l'heure actuelle, même les associations de protection de l'environnement qui seraient désireuses d'influencer un processus décisionnel pour des raisons climatiques ou énergétiques ne peuvent le faire car elles ne disposent pas de bases légales pour recourir. Leur poids dans les négociations est donc limité. Une telle disposition serait d'autant plus pertinente que, si le Conseil fédéral propose dans le cadre des objectifs de la stratégie énergie 2050 de favoriser la production de nouvelles énergies renouvelables en tant qu'intérêt public prépondérant dans la pesée des intérêts se produisant lorsque des nouvelles installations sont prévues dans des zones d'intérêt paysager<sup>268</sup>, aucun mécanisme similaire n'est prévu pour favoriser la réduction de la consommation d'énergie ou d'émissions de CO<sub>2</sub>, servant pourtant strictement le même objectif dans le cadre des procédures d'aménagement du territoire.

---

<sup>265</sup> Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie) et à l'initiative populaire fédérale «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative «Sortir du nucléaire»)» du 4 septembre 2013, FF 2013 6771 (2013).

<sup>266</sup> OFEV. (2009). Manuel EIE - Directive de la Confédération sur l'étude de l'impact sur l'environnement (art. 10b, al. 2, LPE et art. 10, al. 1, OEIE) *L'environnement pratique*. Berne..

<sup>267</sup> Tribunal fédéral, décision 1A.278/1999 du 17.01.2001.

<sup>268</sup> Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie) et à l'initiative populaire fédérale «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative «Sortir du nucléaire»)» du 4 septembre 2013, FF 2013 6771 (2013).

## 3.2.4 Les banques cantonales : les cas de la Banque Cantonale du Valais et de Swisscanto

### 3.2.4.1 Stratégie de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>

Les banques<sup>269</sup> détiennent un rôle nodal en matière de protection du climat. En effet, certaines grandes banques émettent directement (Scope 1 et 2) des quantités non négligeables de GES (mobilité, électricité et chauffage des locaux principalement). Les émissions directes des 10 plus grandes banques d'investissement de Suisse<sup>270</sup> ont ainsi été évaluées à 2.4 Mt de CO<sub>2-eq</sub> par année, soit l'équivalent des émissions totales d'un pays comme le Gabon ou Malte<sup>271</sup>. D'un autre côté, un pan bien plus important de l'impact climatique des grandes banques demeure méconnu et sous-estimé : celui de leurs actifs (Scope 3), qui peuvent être investis dans des activités contribuant plus ou moins fortement au réchauffement climatique, ou de leur capital passif, qui peut lui-même être le produit d'activités économiques émettant fortement des GES. L'impact climatique des grands fonds d'investissement composés de titres boursiers et domiciliés en Suisse a ainsi été estimé à 213 millions de tonnes de CO<sub>2-eq</sub> par an,<sup>272</sup> soit plus de 4x les émissions totales de GES imputées à la Suisse au sens du protocole de Kyoto (sans les émissions indirectes).

Les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de deux institutions bancaires liées aux cantons sont analysées ici. Il s'agit, premièrement, du cas de la Banque cantonale valaisanne (BCVs), qui a réalisé un processus de *certification climatique* par le biais de l'entreprise Swiss Climate. Le deuxième cas d'étude s'intéresse à Swisscanto, société de gestion d'actifs créée collectivement par les banques cantonales en 1959 et s'étant imposée comme l'un des pionniers dans le domaine des placements financiers durables en Suisse, avec la création d'un premier fonds vert en 1998, suivi d'un fonds spécialisé dans la protection du climat en 2007.

Les instruments de réduction du CO<sub>2</sub> mis en place par BCVs et Swisscanto sont privés et volontaires et constituent des stratégies innovatrices qui dépassent les exigences minimales du cadre légal. En effet, la BCVs est bénéficiaire de la taxe CO<sub>2</sub> et n'est pas contrainte formellement de réduire ses émissions malgré une consommation d'énergie finale de 3.3 GWh en 2013 (dont 1 979 MWh d'électricité). Ceci s'explique par le fait qu'il n'y a actuellement

---

<sup>269</sup> L'expression « investisseur institutionnel » regroupe toute les investisseurs autres que des personnes physiques. Il s'agit donc de sociétés de formes diverses (publiques, privées, fondations...etc.) qui remplissent des fonctions de gestionnaire de capital parmi lesquels on peut citer : les caisses de pensions ; les banques ; les assureurs ; le Fonds AVS ; les fonds privés ou encore toutes autorités publiques détenant des actifs à investir.

<sup>270</sup> C'est-à-dire UBS (1) ; Crédit Suisse (2) ; Postfinance (3) ; Raiffeisen Schweiz (4) ; Zürcher Kantonalbank (ZKB) (5) ; Banque cantonale vaudoise (6) ; Migros (7) ; Luzerner Kantonalbank (8) ; Berner Kantonalbank (9) ; et Swisscanto (10), le gestionnaire de fonds de la majorité des Banques Cantonales.

<sup>271</sup> Horster M., Fogde F., Clerwall U., Gazuit A. (2014). The Climate Impact of the Swiss Fund Industry. A study commissioned by WWF Switzerland. South Pole Groupe and Money-Footprint, Zurich, Paris, June 2014, p. 7-8.

<sup>272</sup> Horster M., Fogde F., Clerwall U., Gazuit A. (2014). The Climate Impact of the Swiss Fund Industry. A study commissioned by WWF Switzerland. South Pole Groupe and Money-Footprint, Zurich, Paris, June 2014.

aucun article sur les grands consommateurs obligeant à passer des conventions de réductions du CO<sub>2</sub> dans la loi sur l'énergie du Canton du Valais<sup>273</sup>. Dans le cas de Swisscanto également, ni la politique climatique ni la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (LPCC) n'obligent l'institution à considérer les impacts climatiques dans le modèle de gestion des investissements. Swisscanto a de plus précédé nombre d'investisseurs institutionnels privés dans le domaine de l'investissement écologiquement responsable.

### **3.2.4.2 Les motivations des acteurs impliqués et leurs dynamiques**

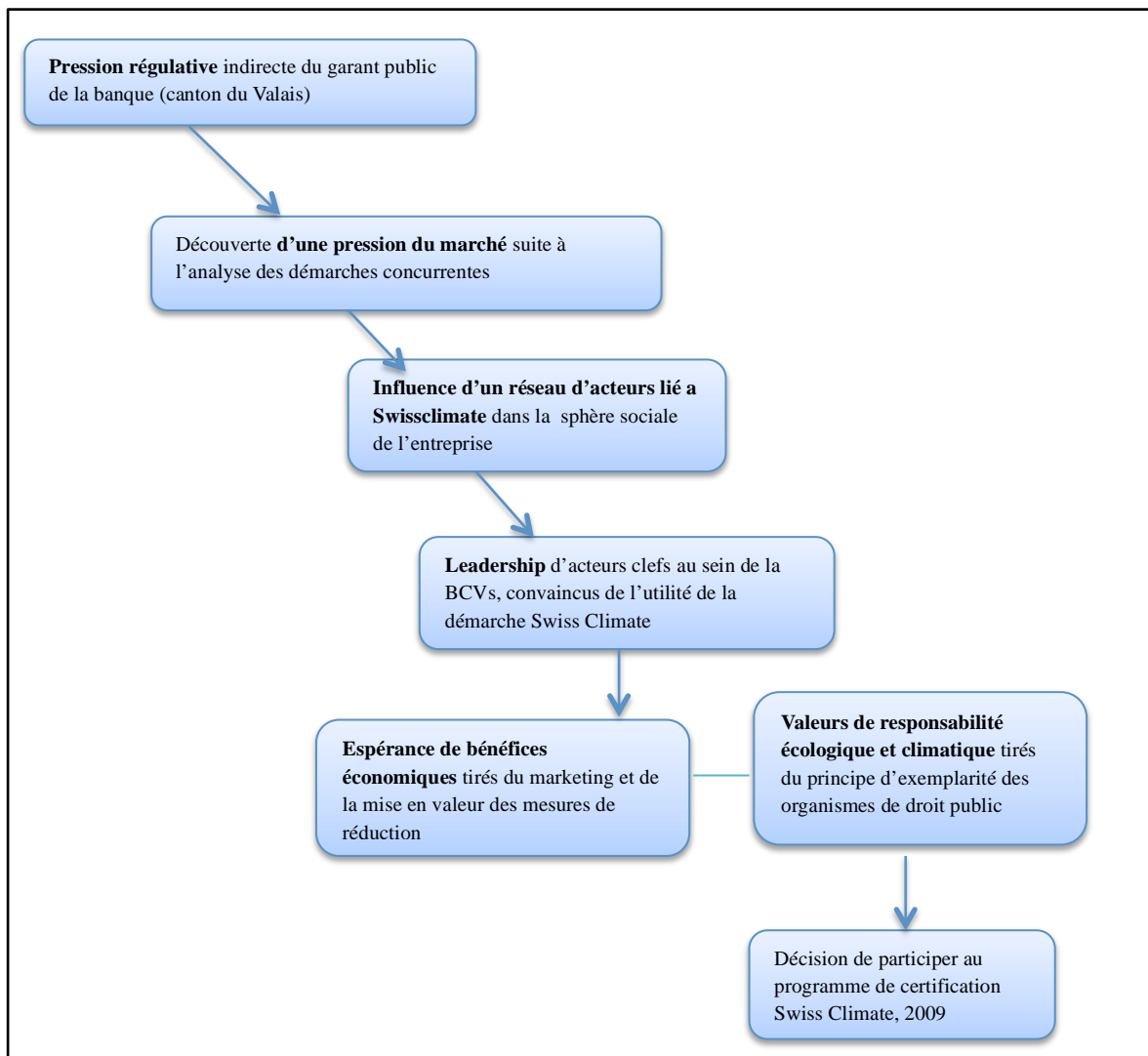
L'origine du processus de certification climatique que la BCVs a réalisé en partenariat avec Swiss Climate peut être imputée indirectement au régulateur et principal actionnaire de la banque, le canton du Valais. Au travers du principe d'exemplarité des acteurs publics inscrit dans la loi cantonale sur l'énergie de 2004, de l'ordonnance cantonale sur l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les constructions et les installations du 9 février 2011 (OURE) — qui prescrit des critères minimums pour l'isolation des bâtiments et leur consommation en énergie en cas de rénovation lourde —, ainsi que de diverses initiatives en lien avec le développement durable, le canton du Valais a créé un contexte institutionnel incitant la BCVs à agir sur sa consommation d'énergie (cf. Figure 40).

La Banque Cantonale du Valais a alors lancé un benchmark des actions faites par les autres banques suisses sur la question du climat. Suite à la réalisation que les banques concurrentes agissent de plus en plus fréquemment sur leur consommation, l'entreprise Swiss Climate, dont certains membres étaient proches du réseau social de la BCVs, est approchée. Le leadership de quelques personnes au sein de la banque permet alors de convaincre de l'utilité de la démarche de labellisation climatique, grâce à un argumentaire reposant principalement sur les bénéfices économiques d'une certification permettant de mettre en valeur certaines mesures auprès d'une population de plus en plus sensible à la question du climat.

---

<sup>273</sup> Loi sur l'énergie du 15 janvier 2004 du Grand Conseil du canton du Valais, 730.1

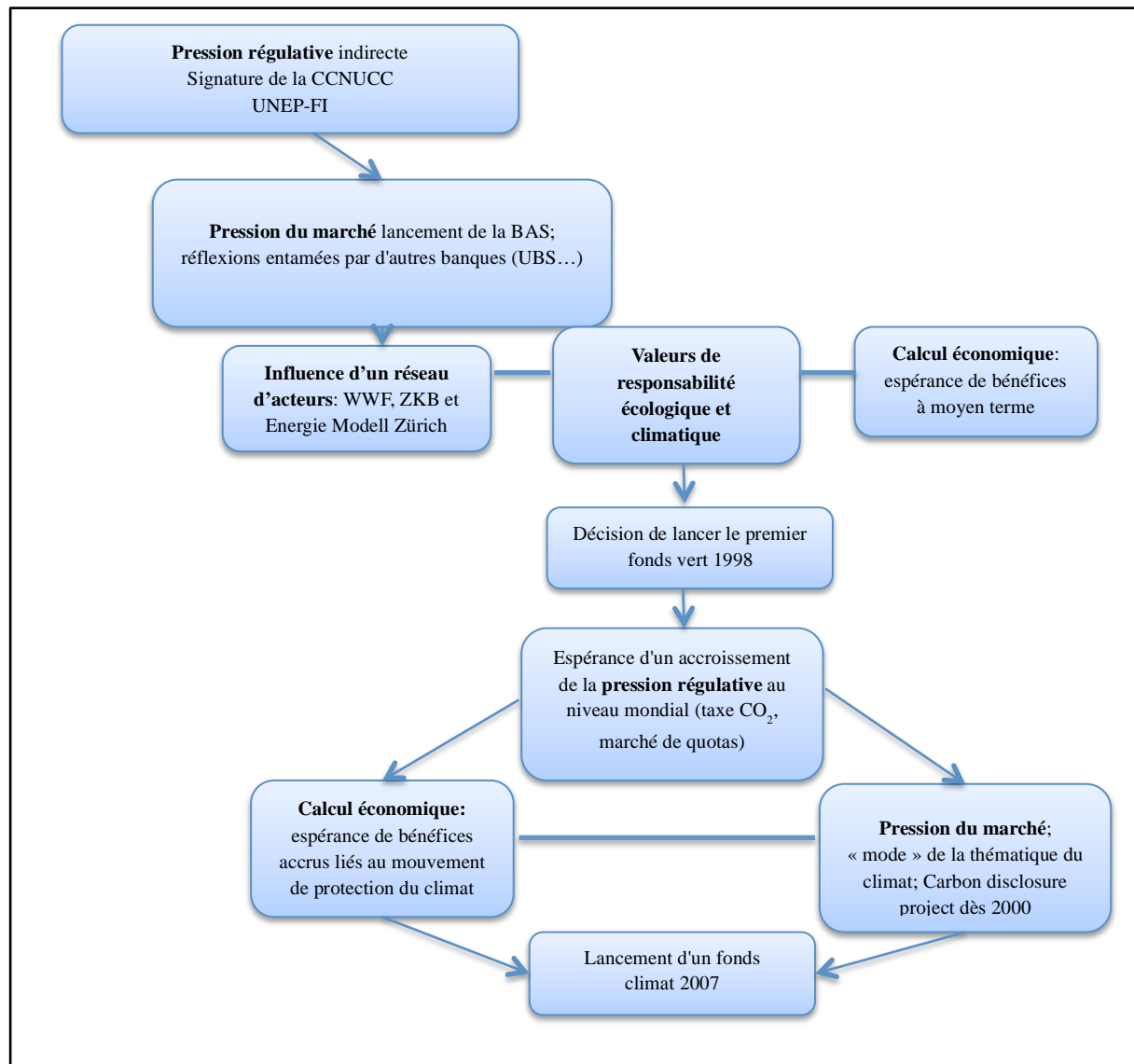
Figure 40 : motivations des acteurs, décision de la BCVs de réaliser une certification Swiss Climate



En ce qui concerne le processus de constitution des fonds verts et climatiques de Swisscanto (cf. Figure 41), c'est la préparation du sommet de Rio et de la CCNUCC ayant donné naissance à l'initiative *UNEP finance* qui a stimulé les réflexions sur l'investissement respectueux du climat. Après, la BAS en 1990, Swisscanto est alors un des premiers gestionnaires de fonds à passer à l'action en créant des placements verts en 1998, sous l'influence de la Zürcher Kantonalbank et de son département de recherche en développement durable, membre d'Energie Modell Zürich, partenaire du WWF, et véritable pionnier parmi les banques cantonales. La création du premier fonds vert répond à la fois à des valeurs de responsabilité écologique et se fonde sur l'espérance que l'écologisation du contexte institutionnel et économique pourrait rendre l'investissement vert rentable à moyen terme. En 2007, alors que la taxe CO<sub>2</sub> est sur le point d'entrer en vigueur et qu'un effet de mode se développe autour de la thématique de la protection du climat, un fonds spécifique d'investissement respectueux du climat est proposé avec l'espoir de générer de nouvelles formes de rentabilité. Dès 2011, Swisscanto noue un partenariat avec Inrate, société de conseil spécialisée, afin de développer

un système de notations des titres d'entreprises selon des critères environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance (« ESG »), incluant le climat.

Figure 41 : motivation des acteurs de la création des fonds verts et du fonds climat, Swisscanto



### 3.2.4.3 Impacts et limites

Les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> analysées produisent des résultats appréciables. L'évolution des émissions directes de CO<sub>2</sub> de la BCVs pendant le partenariat avec Swiss Climate est positive, avec une réduction globale de 10 % des émissions entre 2010 et 2013. Chez Swisscanto, le volume des actifs gérés par le département des fonds verts s'élevait à 2,1 milliards de CHF au 30 juin 2014 et témoigne d'une croissance légèrement positive.

Cependant, on constate, que les certifications climatiques pour les entreprises, dont Swiss Climate serait le meilleur prestataire, <sup>274</sup> concerne avant tout les émissions Scope 1, voire Scope 2. Les stratégies de réduction traitant des émissions de niveau 3, provenant notamment de la charge carbone du passif et des actifs des banques cantonales, restent rares (à l'exception de la ZKB), la plupart des banques cantonales déléguant cette question à Swisscanto. Or, même chez cette dernière, les fonds verts ne représentent que 4 % de l'ensemble des actifs sur un total d'environ CHF 53 milliards. Quant au fonds spécifiquement dédié à la protection du climat (Equity fund climate invest), il représente à peine un volume de CHF 59 millions<sup>275</sup>, soit 0,1 % de l'ensemble des actifs gérés.

Il existe à l'heure actuelle de nombreuses barrières au développement d'investissements respectueux du climat, la limitation principale étant sans conteste leur rentabilité. Au moment du lancement du fonds climat en 2007, Swisscanto espérait que les divers systèmes de taxe et de marché de quotas de CO<sub>2</sub> mis en place à travers le monde conduiraient à une nette augmentation de la rentabilité des fonds d'investissement verts. Or, le marché pour les investissements de capitaux en faveur du climat n'a évolué de manière favorable que jusqu'à la crise financière de 2008. Le prix de la tonne de carbone a ensuite fortement baissé entre 2008 et 2013, ce qui a conduit à une performance relativement faible des fonds climat durant cette période et à une certaine résistance de la part des investisseurs<sup>276</sup>. La BCVs est par exemple très sceptique sur les fonds de placement verts, qu'elle considère comme étant risqués et peu rentables. Elle ne propose ainsi que de manière timorée à ses clients d'investir dans les fonds verts de Swisscanto.<sup>277</sup>

Des barrières techniques existent également. Malgré l'émergence d'instituts spécialisés comme Inrate et d'initiatives comme le Carbon disclosure project (CDP), il n'y a pas réellement de consensus sur une méthodologie commune de mesure des externalités négatives liées aux investissements, du poids à donner aux facteurs climatiques, ou des critères d'exclusion à utiliser. S'ajoute à ceci le problème aigu du manque de données sur l'impact climatique des entreprises, les déclarations volontaires en vigueur communiquées au travers de l'initiative CDP ne permettant pas encore d'assurer la comparabilité des données publiées, ce qui est un prérequis pour l'établissement de bilans climatiques des investissements.

À l'heure actuelle, la loi sur le CO<sub>2</sub> ne propose pas de méthode de mesure standardisée de l'impact CO<sub>2</sub> des entreprises qui obligerait les banques et les institutions de droit public à la transparence sur la charge CO<sub>2</sub> des investissements. Pire, le système de convention de réduction CO<sub>2</sub> institué par la loi fédérale sur le CO<sub>2</sub> (art. 31) contribue au problème du manque de transparence de l'impact climatique des entreprises participantes, car les émissions directes

---

<sup>274</sup> Selon, le rating créé par l'association PUSCH, les labels Swiss Climate seraient parmi les 16 meilleurs labels de Suisse au niveau de leur transparence, du système de vérification et du procédé de certification. Selon PUSCH, Swiss Climate serait le meilleur label dédié au climat de Suisse. <http://www.SwissClimate.ch/e/klimalabel/uebersicht.php>.

<sup>275</sup> Données fournies par Swisscanto.

<sup>276</sup> Entretien directeur département fonds verts Swisscanto.

<sup>277</sup> Entretien conseiller en placement BCVs.

des entreprises, leurs objectifs de réduction et leur monitoring ne sont pas communiqués publiquement. En outre, la FINMA et la Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (LPCC) n'obligent aucunement à dévoiler l'impact climatique des investissements, phénomène qui est renforcé par l'éthique du secret bancaire en Suisse. Ainsi, même dans le cas de Swisscanto, une étude du WWF révèle que l'impact climatique de 74 % des fonds n'est pas révélé.<sup>278</sup>

En ce qui concerne l'instrument de la certification climatique, plusieurs limites apparaissent également. Premièrement, Swiss Climate est financièrement dépendante du bon vouloir des entreprises à s'associer à son programme de certification. Swiss Climate ne fait que suggérer les mesures qu'une banque pourrait prendre, avec comme objectif d'intégrer de manière lucrative la protection du climat et la gestion durable dans le modèle d'affaires.<sup>279</sup> L'atteinte d'un objectif de réduction n'est pas obligatoire pour obtenir la certification. Les réductions obtenues dépendent du bon vouloir de l'entreprise et de sa capacité à les mettre en œuvre. L'obtention du label est, ainsi, globalement peu contraignante, ce qui n'incite guère à l'atteinte d'objectifs ambitieux.

Deuxièmement, *l'additionalité de la démarche de certification* est peu évidente à démontrer. La consommation d'électricité est probablement le secteur où l'intervention est la plus convaincante : la consommation absolue de la BCVs a diminué de manière sensible suite au processus de certification Swiss Climate. L'essentiel de l'effort de réduction provient cependant de la réduction des envois et de la consommation de papier, grâce notamment à un système d'E-Banking. Or il est réellement difficile d'imputer complètement cette démarche à Swiss Climate puisque, au vu de la concurrence, ce système aurait certainement été mis en œuvre de toute manière, bien que la certification ait pu accélérer et faciliter cette démarche. Notre enquête tend à montrer que c'est précisément parce que l'effort supplémentaire qu'impliquent les mesures contenues dans le programme de certification est relativement modeste et facilement réalisable que la BCVs a jugé que la collaboration avec Swiss Climate lui serait profitable.

L'étude de la configuration des acteurs au cours du processus décisionnel (cf. Figure 42) témoigne d'une dynamique actorielle peu favorable aux stratégies de réductions des émissions de CO<sub>2</sub> des banques cantonales. La pression « top-down » des acteurs politico-administratifs sur les groupes cibles est généralement faible, ce qui s'explique en partie par l'importance politique et économique du secteur bancaire, hostile à la régulation des pouvoirs publics. Les cantons, de par l'influence actionnariale et les lois sur les banques cantonales, sont les acteurs publics dont l'influence est la plus visible, comme en témoigne l'exemple de la BCVs.

Dans le cas de labellisation climatique engagée par la BCVs, le réseau d'acteurs du *climate-business* et plus précisément la société Swiss Climate constituent le principal moteur de

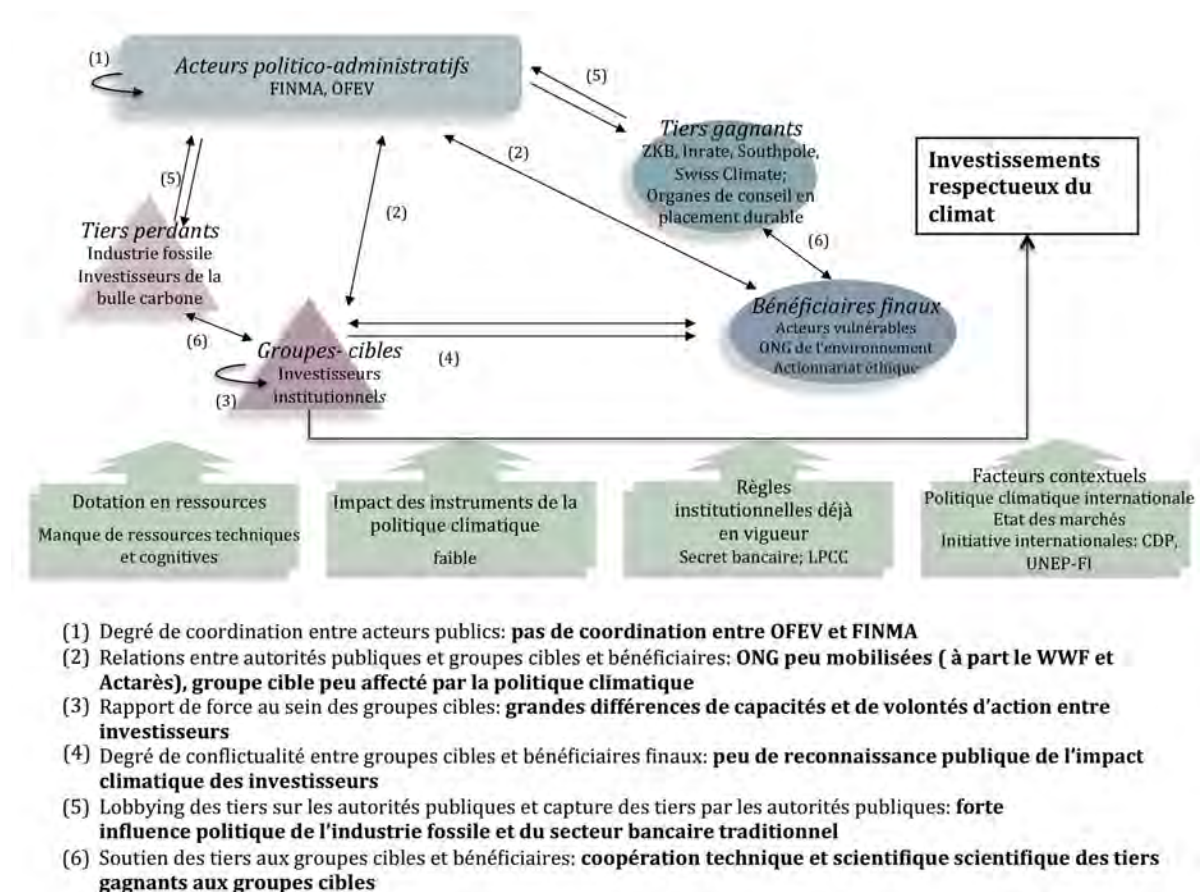
---

<sup>278</sup> Horster M., Fogde F., Clerwall U., Gazuit A. (2015). The Climate Impact of the Swiss Fund Industry. A study commissioned by WWF Switzerland. South Pole Groupe and Money-Footprint.

<sup>279</sup> Idem

l'action, dans ce qui reste principalement un processus décisionnel privé mené de manière autonome par les groupes cibles. Pour ce qui est de la constitution de fonds d'investissement respectueux du climat par Swisscanto, le WWF a été le principal acteur (bénéficiaire) de la politique climatique à s'être mobilisé sur cette thématique, avec les associations pour l'actionnariat durable telles qu'Actares et Ethos, soutenus par l'expertise technique et la coopération du *climate-business* avec des acteurs tels que Inrate ou Southpole. À l'exception de ces acteurs, les bénéficiaires finaux de la politique climatique et la population dans son ensemble sont peu mobilisés sur la question de l'impact climatique des banques, sujet qui reste relativement méconnu malgré son importance.

Figure 42 : dynamiques actorielles, labellisation climatique et investissement respectueux du climat à la BCVs et à Swisscanto



### 3.2.4.4 La contribution potentielle de la politique climatique

D'après notre analyse, la politique climatique fédérale exerce un impact faible sur les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> des banques cantonales. La taxe CO<sub>2</sub> Suisse n'a pratiquement aucune influence sur la rentabilité des investissements. Au mieux, elle a contribué à ce que la thématique soit mise à l'agenda par les entreprises. Dans bien des cas, l'investissement « sale »

reste aujourd'hui plus rentable que l'investissement propre<sup>280</sup>. En l'absence de régulations sur l'éthique des placements, c'est principalement les dynamiques politiques internationales et l'influence des régulateurs cantonaux qui motivent les banques cantonales à l'action.

En se limitant à la sphère du possible déterminée par les rapports de force au sein du champ politique suisse, trois recommandations sur les actions politiques réalisables peuvent être formulées.

1. *Œuvrer en faveur de la transparence des données sur les émissions de CO<sub>2</sub> de niveau 3 contenues dans les actifs et les passifs des institutions d'utilité publique exerçant des activités d'investissement.* Une telle initiative pourrait être réalisable moyennant une collaboration active avec les cantons, afin d'inscrire un tel objectif dans les lois cantonales sur les banques cantonales et les fonds de pension collectifs, ou avec la FINMA, dans le cadre des lois portant sur les placements collectifs. Un rating des institutions d'utilité publique pourrait être réalisé afin de permettre aux investisseurs et au public de choisir leurs prestataires de services en fonction de critères climatiques.

2. *D'initier sous l'égide de l'administration un groupe de réflexion sur la possibilité de proposer une méthodologie standardisée du monitoring des émissions de niveau 3 pour les sociétés de droit public, voire de droit privé.* Une telle initiative pourrait s'inspirer des travaux initiés par l'Union européenne sur l'empreinte écologique des produits d'alimentation<sup>281</sup> ou de l'initiative de l'EPA américaine pour toutes les agences fédérales.<sup>282</sup>

3. *Œuvrer, à terme, vers une exigence de transparence des données sur les émissions de CO<sub>2</sub> de niveaux 1 et 2 pour toutes personnes morales situées sur le territoire suisse dans la loi sur le CO<sub>2</sub>.* Une telle disposition augmenterait les incitations à l'investissement respectueux du climat. Plus largement, elle permettrait une différenciation des entreprises proactives et un accroissement de la compétition en matière de réduction du CO<sub>2</sub>, ce qui serait désirable au sens de l'objectif de la loi sur le CO<sub>2</sub> (article 1), ainsi que pour l'ambition des certifications climatiques.

### 3.3 Discussion

Le riche matériel empirique collecté permet de discuter plus profondément de quatre éléments fondamentaux au regard des questions soulevées par cette recherche : (1) *les instruments de l'innovation climatique* ; (2) *les mécanismes de l'innovation climatique* ; (3) *les acteurs de l'innovation* ; (4) *les limites de l'innovation*.

---

<sup>280</sup> <https://www.credit-suisse.com/ch/fr/news-and-expertise/research/credit-suisse-research-institute/news-and-videos.article.html/article/pwp/news-and-expertise/2015/03/fr/responsible-investing-does-it-pay-to-be-bad.html>.

<sup>281</sup> [http://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/product\\_footprint.htm](http://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/product_footprint.htm).

<sup>282</sup> <http://www.epa.gov/greeningepa/ghg/requirements.htm>

### 3.3.1 Les instruments de l'innovation climatique

Les moyens d'intervention permettant à certains acteurs de dépasser les exigences minimales fixées par le cadre légal sont constitués par un mélange complexe d'instruments publics, hybrides et privés.

Quatre types génériques d'instruments privés et volontaires de réduction du CO<sub>2</sub> sont identifiés par l'étude :

*Box 8 : instruments privés et volontaires de l'innovation climatique*

- *les bilans CO<sub>2</sub>*, soit les systèmes de mesures des émissions de CO<sub>2</sub> (Scope 1, 2 et 3) ou plus largement de l'empreinte écologique que les entreprises mettent sur pied de manière autonome, par le biais d'un bureau de conseil ou suite à une certification climatique. La politique climatique n'impose, en effet, aucune obligation dans ce domaine (hormis pour les entreprises ayant signé un engagement formel de réduction). Les bilans CO<sub>2</sub> ne mènent pas nécessairement à une réduction concrète des émissions, mais constituent une première étape nécessaire et obligatoire ;
- *l'autorégulation* est constituée par des mesures très diverses que les entreprises considèrent comme utiles et bénéfiques pour lutter contre le CO<sub>2</sub>. Prises en l'absence d'obligations légales ou de contrats formels avec des agences parapubliques, ces mesures dépassent, en matière de CO<sub>2</sub>, les exigences formulées dans les lois existantes. Ces mesures peuvent être suggérées par des acteurs externes, notamment les agences officiellement mandatées par la Confédération (AEnEC et Act), les ONG de protection de l'environnement, ou encore les acteurs du climate-business ;
- *la certification climatique*, c'est-à-dire la participation payante, mais volontaire, à un processus impliquant un certificateur tiers (généralement un acteur du climate-business). La démarche suppose l'atteinte de certaines exigences, plus ou moins contraignantes, en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> sur des processus, produits ou services, contre la mise à disposition de compétences et de know-how. Validée par l'obtention d'un label attestant de l'engagement de l'entreprise, elle inclut dans certains cas un service de marketing et de communication des efforts de réduction ;
- *la compensation carbone volontaire* que certaines entreprises choisissent de mettre en œuvre, parfois dans un objectif de neutralité climatique, alors que la loi sur le CO<sub>2</sub> n'impose la compensation qu'aux importateurs de carburant et aux exploitants de centrale à gaz. L'exécution de la compensation et le choix des projets sont en général laissés à une organisation tierce.

Si l'innovation en termes de réduction du CO<sub>2</sub> passe nécessairement par des instruments privés et volontaires mis en place par les entreprises, le qualificatif de « volontaire » est de fait discutable, puisque l'on constate que ces instruments privés constituent, dans une grande majorité de cas, une réponse à diverses pressions, dont celle provenant des régulations. La pression régulatrice est constituée par l'ensemble des incitations, positives ou négatives, plus ou

moins contraignantes, liées aux politiques publiques. Elle peut exercer un impact *direct*, par exemple lorsqu'une entreprise adopte des mesures autonomes d'assainissement du bâti plus ambitieuses, mais indissociables des normes de performances minimales figurant dans les lois cantonales sur l'énergie, ou lorsqu'une autorégulation des émissions est mise en œuvre dans le but de réduire l'exposition financière à la taxe CO<sub>2</sub>. Elle peut également être *indirecte*, lorsque l'autorégulation a pour objectif de capter les bénéfices économiques et d'image que procure la politique climatique aux *first-movers* ou de réduire la menace de normes toujours plus contraignantes et exigeantes en cas d'inaction. Les mesures autonomes des acteurs privés s'inspirent également des instruments hybrides mis en place par la Confédération, l'encadrement et les services de conseil procurés par l'AEnEC ou Act pouvant suggérer la mise en place de telles mesures. *Dans la dynamique d'innovation climatique, les instruments privés et volontaires sont donc absolument nécessaires, mais intimement liés aux instruments publics et contraignants, ainsi qu'hybrides.*

Les instruments d'autres politiques publiques exercent également une influence centrale pour l'innovation climatique. Parmi les régulations les plus importantes que cette étude identifie, on doit citer la loi fédérale sur la protection de l'environnement ; la loi fédérale sur l'énergie et ses divers pendant cantonaux ; la loi sur l'approvisionnement en électricité ; la loi sur les placements collectifs ; la loi fédérale sur l'agriculture, ainsi que l'ordonnance sur l'agriculture biologique ; ou enfin l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques. Dans la plupart des cas, ces diverses régulations détiennent *une force de contrainte supérieure à la politique climatique*. La loi sur le CO<sub>2</sub> ne contient, en effet, que peu d'obligations et de normes comportementales, donnant la part belle aux instruments économiques et aux mesures volontaires. Or, l'étude relève que *la coordination institutionnelle entre la politique climatique et les diverses politiques publiques exerçant une incidence sur le climat n'est pas nécessairement optimale*. L'intégration de dispositions de protection du climat dans les lois pertinentes sur cette question (la LPE par ex.) est encore insuffisante, ce qui résulte dans le fait que la division climat de l'OFEV n'a pas nécessairement les compétences de se prononcer sur des domaines hautement importants d'un point de vue climatique (par ex. la faible empreinte de la division climat sur les projets de construction à incidence climatique).

### **3.3.2 Les mécanismes de l'innovation en matière de réduction du CO<sub>2</sub> dans le secteur des services**

La mise en œuvre de stratégies d'innovation climatique est le résultat d'un processus socio-économique complexe auquel six mécanismes interconnectés contribuent :

- **la pression régulative** : le comportement d'innovation est stimulé par les impacts de la politique climatique ou d'autres politiques qui exercent une contrainte directe ou indirecte sur l'émission de CO<sub>2</sub>. Si la pression régulative a joué un rôle déclencheur important dans l'ensemble des stratégies de réduction analysées, *ce n'est guère le coût économique modéré ou négatif de la taxe CO<sub>2</sub> en tant que tel qui a joué ce rôle dans le secteur des services, mais une combinaison d'autres facteurs de pression, dont l'aversion pour le risque*

d'un renforcement du cadre légal en cas d'inaction, ainsi que les bénéfices procurés (monétaires et d'image) en cas d'actions pionnières et exemplaires. La pression exercée par les régulations dépend, de leur étendue, de leur cohérence et du degré de contrainte qu'elles représentent<sup>283</sup>. Il faut également noter que le comportement d'innovation exerce un effet rétroactif (« feedback effect ») sur les régulations, bénéfique au sens de la protection du climat, car le comportement d'innovation peut devenir source d'une normalisation par le biais du droit et des politiques publiques.

- **la rentabilité économique** : les entreprises sont susceptibles d'innover climatiquement lorsque le cadre légal, l'état de la technique ou plus généralement le contexte socioéconomique laissent entrevoir, avec suffisamment de certitudes, la possibilité de rentabiliser un tel investissement. Aux bénéfices directs de l'innovation climatique (soit la réduction des coûts de l'énergie et des taxes publiques) s'ajoutent des bénéfices indirects sous la forme des gains d'image auquel le marketing des efforts de réduction contribue. À l'heure actuelle, les stratégies d'innovation ont cependant plus de chance d'être perçues comme rentables par les grandes entreprises (effet d'échelle, rétribution de la taxe selon la masse salariale et ressources nécessaires au marketing) que par les petites. C'est précisément parce que rares sont les stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub> dont la rentabilité est certaine que d'autres stimuli comme la pression régulatrice, du marché ou du climate-business est nécessaire ;
- **la concurrence et la pression du marché (des consommateurs)** : les entreprises sont incitées à innover lorsqu'elles sont placées en situation de concurrence avec des firmes en avance dans le domaine de la réduction du CO<sub>2</sub> et sur lesquels un retard — qui peut être la cause de coûts réputationnels ou de pertes de marché — doit être comblé ou dépassé. En outre, les entreprises peuvent innover par anticipation de la demande des consommateurs pour des biens et services dont l'impact climatique est plus faible. Les effets positifs de la concurrence et de la pression du marché dépendent, cependant, des conditions de transparence sur les objectifs et résultats des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub>, ainsi que sur le degré d'information, de sensibilisation et de mobilisation des consommateurs (bénéficiaires) à propos de l'impact climatique des activités et des produits d'entreprise ;
- **les valeurs et ressources de l'entreprise** : les entreprises qui ont érigé l'écologie et la protection du climat au rang de principe directeur sont bien plus susceptibles de développer des stratégies innovantes, voire de développer des comportements incorporant une forme d'*altruisme*, c'est-à-dire, dans le cas d'espèce, des décisions et des mesures, dont le rapport coût-bénéfice à court terme n'est pas démontré, mais dont l'apport pour la protection du climat est substantif. Les ressources à disposition de l'entreprises jouent

---

<sup>283</sup> Cf. Dupuis, J., & Knoepfel, P. (2015). Institutions and the Environmental Management of Contaminated Sites: A Theoretical Framework *The Politics of Contaminated Sites Management* (pp. 15-41). Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer International Publishing; Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, 68(3), 798-809.

également un rôle central en cela que l'innovation climatique a un coût élevé et demande des compétences ainsi que des connaissances de pointe, inaccessibles à certaines PME. Plusieurs autres facteurs influencent la probabilité qu'une entreprise adopte une culture propice à l'innovation climatique : la vulnérabilité à l'image et l'exposition directe à la demande des consommateurs ; la présence d'une division développement durable ; ou plus, généralement l'effet générationnel. Il faut cependant souligner que des conflits de valeurs existent souvent au sein de l'organisation entrepreneuriale, les valeurs écologiques étant plus présentes dans les divisions développement durable, parlant le langage des acteurs du climate-business ou des ONG de protection de l'environnement, que parmi les top-managers, dont l'aversion au risque est généralement plus élevée.

- **le leadership** : l'engagement fort et la mobilisation d'une ou d'un petit nombre de personnes est nécessaire, dans la mesure où les stratégies d'innovation climatique présentent, au premier abord, un risque économique. L'engagement particulier d'un seul « top-level manager » peut parfois suffire à changer l'orientation entière de l'entreprise. Le leadership ne provient pas nécessairement uniquement de l'entreprise, mais parfois d'acteurs externes du climate-business ou des ONG de protection de l'environnement.
- **la coalition d'acteurs ayant des intérêts directs dans la protection du climat** : le comportement d'innovation climatique peut résulter de l'influence plus ou moins directe du réseau d'acteurs formé par le climate-business et les bénéficiaires finaux des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> (population, acteurs vulnérables, associations de protection de l'environnement, etc.). Ces réseaux d'acteurs agissent comme moteur de la diffusion d'instruments innovant pour lutter contre le changement climatique, comme les bilans CO<sub>2</sub> ou la certification climatique. Il faut cependant souligner que la force de ce réseau d'acteurs est encore limitée, la population et les acteurs vulnérables étant encore peu impliqués. L'influence des ONG de protection de l'environnement est également souvent limitée, soit qu'elles ne s'engagent pas pleinement dans un rôle de lobbying (cf. cas des grands distributeurs Coop et Migros par exemple) ou que leurs compétences sont limitées par le cadre légal (cas des procédures d'autorisation de remontées mécaniques à Zinal-Grimentz).

### 3.3.3 Les acteurs de l'innovation

Les entreprises du secteur des services, c'est-à-dire les groupes cibles de la politique climatique, sont sans nul doute les principaux acteurs décisionnels de l'innovation en matière de stratégies de réduction du CO<sub>2</sub>. Néanmoins, pour deux raisons principales, la coalition constituée par les acteurs ayant des intérêts directs dans la protection du climat (climate-business et bénéficiaires finaux) joue un rôle central. Premièrement, les entreprises, PME en tête, n'ont pas nécessairement les ressources cognitives, financières et scientifiques pour mettre en œuvre des stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub> dont le degré de technicité est très élevé (notamment l'instrument du bilan CO<sub>2</sub>). Dans ce contexte, la coalition d'acteurs ayant un intérêt à la protection du climat, et particulièrement le climate-business, joue un rôle de

*facilitateur* en mettant à disposition les ressources manquantes à l'exécution de telles stratégies. Deuxièmement, les conditions et mécanismes participant à l'innovation climatique (cf. plus haut) étant rarement réunis, la coalition fonctionne comme un *entrepreneur de cause* qui, par un travail de lobbying, tente de pallier le manque d'incitation et de placer la thématique de la réduction du CO<sub>2</sub> sur l'agenda décisionnel des entreprises, notamment en *mettant en scène* la problématique du changement climatique dans l'espace public.

Dans le cadre de cette étude, nous avons examiné comment se structurait cette coalition d'acteurs ayant des intérêts directs dans la protection du climat. Les personnes interviewées au cours de nos différentes études de cas ont été interrogées sur les organisations tierces avec lesquelles elles collaboraient dans l'optique de réaliser des mesures de réduction du CO<sub>2</sub>. Les données collectées par interviews ont été complétées par une recherche internet sur les sites web des principales organisations identifiées par les interviews afin de déterminer dans quelle mesure des collaborations entre acteurs étaient institutionnalisées par des partenariats durables. Une technique d'analyse de réseau a ensuite été appliquée. Les liens entre organisations actives dans la réduction du CO<sub>2</sub> ont été codés de la manière suivante : 0= compétition ; 1= collaboration occasionnelle ; 2= collaboration courante ; 3= filiation directe (lien de fondation). Puis, une procédure statistique de détection des « clusters »<sup>284</sup> a été utilisée afin de vérifier si une structure sous-jacente existait dans cet ensemble d'acteurs actifs dans la promotion des mesures de réduction du CO<sub>2</sub>.

La Figure 43 ci-dessous est la résultante de cette analyse réseau.<sup>285</sup> La taille des nœuds (présentés sous forme de cercle) est proportionnelle au degré de centralité de l'acteur dans le réseau, alors que l'épaisseur des liens témoigne de la force de la relation entre deux acteurs. La procédure statistique de détection des « clusters » utilisée montre l'existence de trois groupes d'acteurs au sein de cette coalition, représentés par des couleurs différentes sur la figure.

La coalition d'acteurs se structure donc selon l'appartenance à trois groupes, premièrement, à *un climate-business de première génération*. Il s'agit d'un groupe d'acteurs tiers gagnants dont l'émergence date de la première loi sur le CO<sub>2</sub> de 1999. Il gravite principalement autour de l'AEnEC et est relié aux grandes associations faïtières de l'économie suisse. Le climate-business de première génération est le groupe d'acteur le plus central au sein du réseau observé. Son

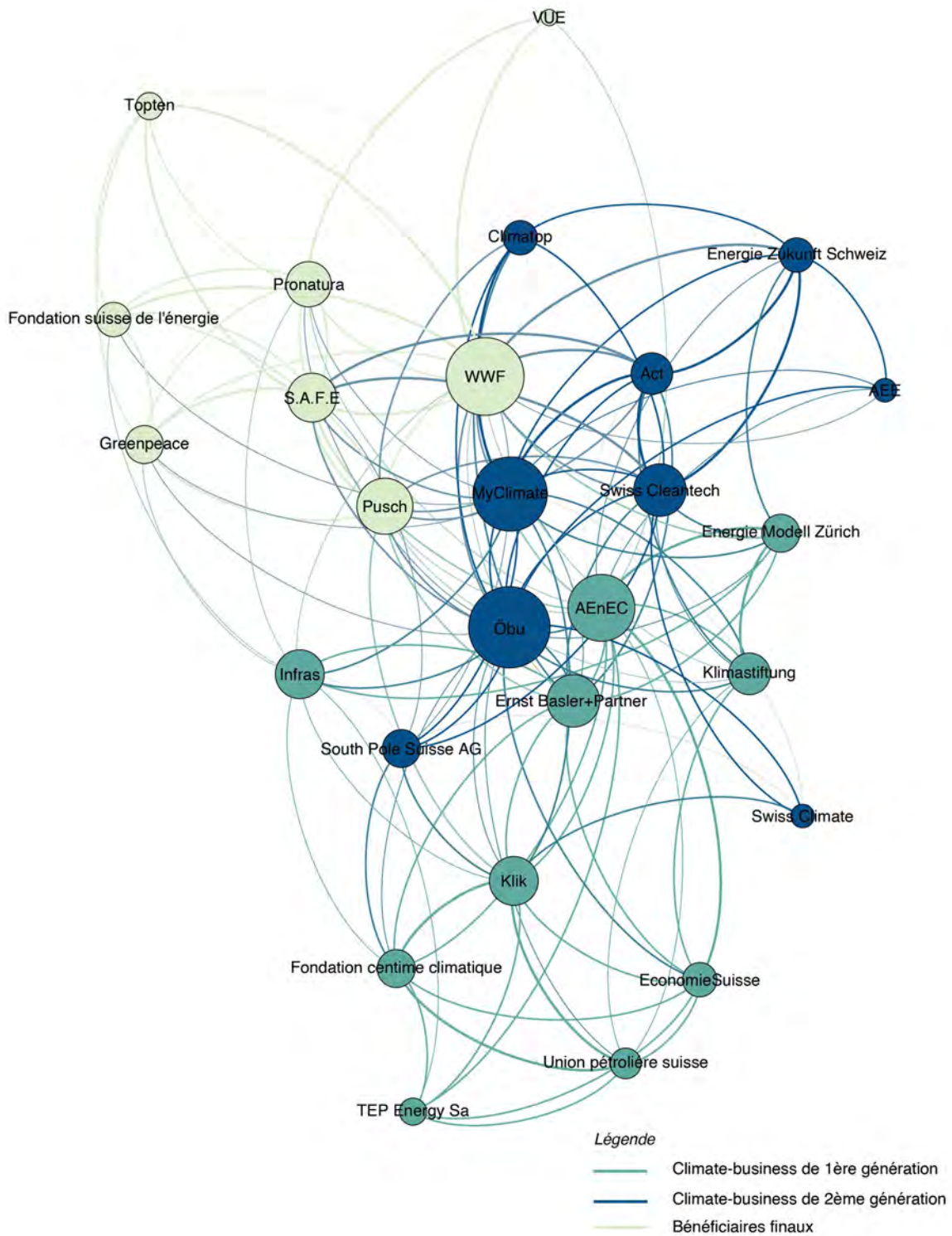
---

<sup>284</sup> Il s'agit de la procédure «modularity» du logiciel *Gephi* qui calcule la proximité des acteurs en fonction de leurs relations. Blondel, V. D., Guillaume, J.-L., Lambiotte, R., & Lefebvre, E. (2008). Fast unfolding of communities in large networks. *Theory and Experiment* (8).

<sup>285</sup> L'analyse réseau est effectuée à partir d'un échantillon non-représentatif d'acteurs décisionnels identifiés dans le cadre des études de cas. Les liens avec les entreprises (groupes-cibles) n'ont pas été considérés et l'entier des acteurs du tiers-gagnant n'est pas inclus systématiquement dans la représentation. La taille des nœuds est proportionnelle au degré de centralité de l'acteur dans le réseau. Les liens entre acteurs représentent des liens de collaboration et ont été codés de manière suivante: 0=compétition; 1= collaboration occasionnelle; 2= collaboration courante; 3= filiation directe (lien de fondation). La classification par couleur a été produite par la procédure automatique *modularity* du logiciel *Gephi* (proximité des relations entre les groupes). Les données proviennent, premièrement, des entretiens réalisés, pendant lesquels il fut demandé aux acteurs avec qui ils collaboraient, puis deuxièmement des sites web des organisations qui mentionnent les liens de collaboration.

rôle historique a été de faciliter la réalisation de mesures volontaires de réduction du CO<sub>2</sub> au sein des entreprises, notamment en vue de démontrer que l'instauration d'une taxe obligatoire sur le CO<sub>2</sub> était inutile compte tenu de l'action autonome des privés.

Figure 43 : les acteurs de l'innovation dans la réduction du CO<sub>2</sub>, analyse réseau



Deuxièmement, on dénote l'existence *d'un climate-business de seconde génération*, dont les acteurs principaux sont l'entreprise Myclimate, l'association faîtière Swiss Cleantech, et s'inscrit dans le cadre du réseau Öbu. Ce groupe d'acteurs se distingue du précédent par ses liens plus étroits avec les bénéficiaires finaux de la politique, c'est-à-dire les associations de protection de l'environnement. Le WWF est ainsi au cœur de la fondation de nombreux prestataires de services de réduction du CO<sub>2</sub> faisant partie de ce groupe comme Topten, Naturemade, l'agence Act ou encore l'entreprise Energie Zukunft Schweiz. En moyenne, les acteurs de ce second groupe sont également apparus plus tardivement sur le marché du CO<sub>2</sub> que le climate-business de première génération. En lien avec l'émergence de l'agence Act, ces nouveaux arrivants dans le domaine des solutions climatiques constituent une alternative concurrentielle au climate-business de première génération pour les entreprises. De par leur proximité avec les organisations de protection de la nature, les conventions d'objectifs ainsi que les mesures de réduction du CO<sub>2</sub> mises à disposition par ce groupe sont réputées plus ambitieuses et plus proches des valeurs écologiques que celles mises en œuvre par le climate-business de première génération.

Troisièmement, on constate l'existence d'un troisième groupe d'acteurs globalement moins important dans le réseau que les deux groupes précédents. Il s'agit du groupe des bénéficiaires finaux, largement dominé par le WWF, dont le degré de centralité est par contre très important grâce à son influence sur le climate-business de seconde génération.

Cette analyse réseau permet donc de livrer l'interprétation suivante. Une dynamique vigoureuse existe parmi les acteurs stimulant l'innovation climatique. Parmi la coalition d'acteurs ayant des intérêts directs dans la protection du climat, une évolution est patente vers un réseau d'acteurs mieux connectés avec les associations de protection de l'environnement, comme en témoigne l'émergence du climate-business de deuxième génération. Ce rapprochement s'explique en partie par la transition stratégique opérée par le WWF d'une logique de confrontation découlant de son rôle de représentant des « intérêts de la nature » (bénéficiaire final des politiques climatiques) vers une logique de *partenariat commercial*, qui en a fait l'un des moteurs principaux du climate-business de seconde génération. Cependant, hormis le WWF, les associations de protection de l'environnement et de consommateurs (non représentés sur la Figure 43) n'influencent que peu les décisions des entreprises en matière de réduction du CO<sub>2</sub>. La mobilisation publique autour de la lutte contre le réchauffement climatique en Suisse reste faible. L'écobusiness de première génération reste ainsi le groupe d'acteurs le plus influent en la matière, ce qui est dû en grande partie au rôle phare et au degré de centralité de l'AEnEC. La coalition d'acteurs observable à l'heure actuelle est certes bien plus favorable à des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> particulièrement ambitieuses et innovantes qu'à la fin des années 90,<sup>286</sup> mais son action reste limitée par des facteurs en partie liés à la politique climatique (cf. ci-dessous).

---

<sup>286</sup> Cf. également: Ingold, K. (2010). Apprendre pour le futur: Une analyse de la politique climatique suisse. *Swiss Political Science Review*, 16(1), 43-76.

### **3.3.4 Les bénéfices et les limites aux stratégies d'innovation en matière de protection du climat**

L'innovation des privés en matière de réduction du CO<sub>2</sub> est un phénomène bénéfique au sens des objectifs environnementaux de la politique climatique, du principe de subsidiarité économique et des cobénéfices qui sont susceptibles d'être générés à l'échelon sociétal.

On constate toutefois que la dynamique de développement du marché de l'innovation climatique est limitée par un certain nombre de facteurs spécifiques aux instruments privés de l'innovation. Les bilans CO<sub>2</sub> constituent ainsi un outil essentiel à la compréhension de l'impact climatique et de l'empreinte écologique de l'industrie des services. Cependant, la multitude de bureaux de conseils existants et l'adoption de méthodes de calcul et d'intégration des sources d'émission Scope 1, 2 et 3 différentes rendent complexe la mise sur pied d'un standard commun permettant de responsabiliser les entreprises, de comparer leurs processus, produits et services et d'assurer la transparence de l'information pour les consommateurs.

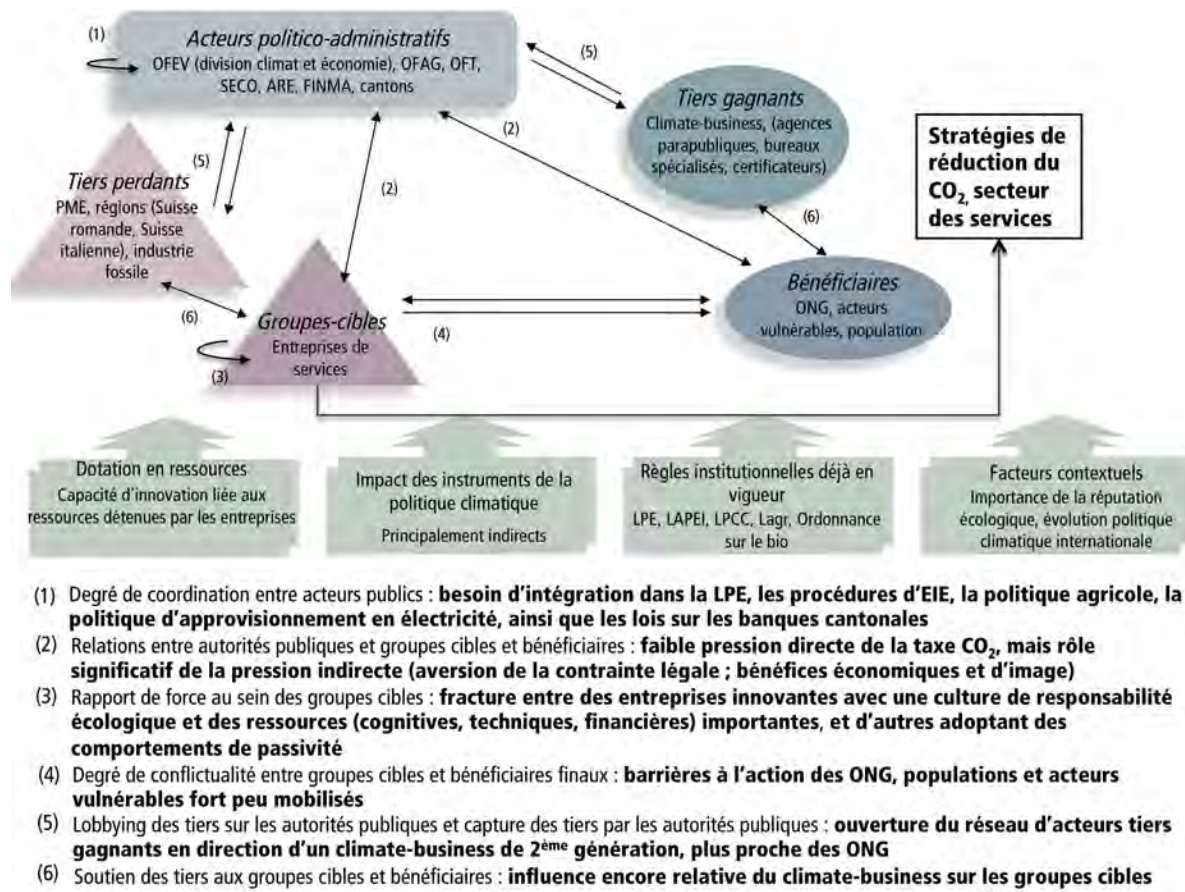
Les certifications climatiques représentent également un moyen utile d'inciter les entreprises à innover climatiquement, sans l'intervention directe de l'État. Toutefois, les certifications climatiques sont intrinsèquement limitées par leur modèle d'affaires, qui les pousse à se concentrer sur les mesures de réduction les plus rentables afin d'apparaître comme suffisamment attractives pour les entreprises. L'additionnalité et l'ambition des mesures ne sont donc pas forcément évidentes, et le risque existe que la certification aboutisse avant tout sur une forme de « *greenwashing* ». Un des corollaires de cette problématique est la difficulté pour les bureaux de conseil et les sociétés proposant des services de labellisation climatique d'aller au-delà d'une gestion des émissions de niveau 1 ou 2 et d'intégrer scope 3.

Enfin, si certaines entreprises sont susceptibles de mettre en œuvre des formes d'autorégulation de leurs émissions de CO<sub>2</sub>, la recherche de la rentabilité au moyen du marketing des efforts de réduction produit, en partie, des impacts contraires aux stratégies de réduction : premièrement, parce que le marketing nécessite lui-même des ressources qui pourraient être employées au renforcement de l'effort de réduction ; deuxièmement, parce que le marketing, en tant que technique de communication, mène à une simplification parfois abusive de l'ambition réelle des efforts concédés et à une multiplication de la masse informative, pouvant potentiellement mener à un désintéressement des consommateurs pour cette question.

### **3.3.5 Les limites de la politique climatique dans le secteur des services.**

Les limitations des instruments privés susmentionnées pourraient être (en partie) corrigées par la politique climatique (cf. Figure 44).

Figure 44 : diagnostic de la politique climatique dans le secteur des services



Sur la base des données empiriques récoltées, l'efficacité de la politique climatique n'apparaît que relative. En effet, le secteur des services n'est ciblé que de manière imparfaite par les dispositions légales actuelles. La loi sur le CO<sub>2</sub> n'exerce une incitation négative que sur la consommation de combustibles fossiles, alors que l'impact climatique principal des services réside pour une part significative dans la consommation d'électricité (Scope 2), et que les émissions indirectes (Scope 3) constituent « *the elephant in the room* », que la politique climatique se refuse encore à aborder frontalement. Hormis pour les quelques grandes entreprises du secteur des services qui sont régulées par le biais de conventions avec l'AEnEC ou Act, ainsi que pour les entreprises directement contraintes par les lois cantonales sur l'énergie à améliorer leur efficacité (article sur les gros consommateurs), la pression régulatrice est faible. L'effet économique de la taxe est, en effet, peu marqué compte tenu de son champ d'application, de son taux et de ses modalités de perception/redistribution. En outre, depuis l'entrée en vigueur de la taxe, certains de ses effets comme l'aversion au risque de durcissement du cadre légal en cas d'inaction tendent à se dissiper. Pour les grandes entreprises de service, la taxe CO<sub>2</sub> fonctionne avant tout comme *un système de bonification* fournissant des gains financiers et d'image aux entreprises innovantes sur le plan climatique. Or cette incitation positive est plus susceptible de toucher les grandes entreprises de services, disposant des ressources nécessaires pour mener des stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub> et bénéficiant d'économies d'échelle, que les PME pour qui les conditions nécessaires à

l'émergence de l'innovation climatique sont moins souvent réunies, ce qui pourrait les cantonner à une forme de passivité.

L'effectivité de la politique climatique pour le secteur des services est également modérée. Ceci tient pour partie à des facteurs exogènes et sur lesquels la Confédération ne dispose que d'un pouvoir d'action relatif. En effet, les stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub> sont *structurellement* obstruées par le contexte économique actuel, dans lequel le coût des agents fossiles est trop faible pour favoriser une demande forte de la part des entreprises. Cependant, cette situation doit également à la politique climatique, qui ne parvient que faiblement à orienter les comportements des acteurs conformément aux objectifs de la loi sur le CO<sub>2</sub>. *Le pouvoir incitatif de la taxe est plus faible que ce qu'il ne devrait, car ses modalités de redistribution (selon la masse salariale) échouent à récompenser les comportements méritoires* et fournit une rente qui n'a pas lieu d'être aux grandes entreprises.

Une autre dimension de la problématique de l'effectivité a trait à l'influence encore relative du climate-business de 2ème génération et du groupe des bénéficiaires. Si cet aspect s'est grandement amélioré avec l'inclusion d'Act comme solution alternative à l'AEnEC, ce réseau d'acteurs ne dispose pas encore de la même influence ni de la même crédibilité auprès des entreprises, quand bien même leur proximité avec les ONG de protection de l'environnement pourrait faire d'eux un meilleur véhicule de l'ambition et de l'exemplarité des stratégies de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>. En outre, la politique climatique échoue à générer les conditions nécessaires à la concurrence en matière de stratégies de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en maintenant une situation d'asymétrie d'information entre entreprises et consommateurs. Celle-ci tient dans la faiblesse des exigences légales actuelles en matière de *procédures de monitoring du CO<sub>2</sub>* ainsi que de *transparence de l'information CO<sub>2</sub>*. Or, le manque d'information cohérente et de qualité sur les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> ainsi que sur le bilan CO<sub>2</sub> des entreprises provoque un *déficit de connaissance publique*, particulièrement néfaste en cela qu'il limite la pression et la mobilisation publiques autour de ces questions, facteurs pourtant essentiels à l'ambition et l'innovation dans les initiatives de réduction du CO<sub>2</sub>.

Enfin, en termes de désirabilité, le bilan de la politique climatique est également questionnable. Alors que l'instrument de la taxe d'incitation a été privilégié politiquement pour sa « neutralité économique », on constate que le système actuel génère trois formes de distorsions économiques. Premièrement, l'étendue limitée de la taxe à la consommation directe de combustibles fossiles provoque une inégalité de traitement entre l'industrie lourde et les services, ces derniers étant avant tout la source d'émissions indirectes. Deuxièmement, le mode de perception et de redistribution de la taxe favorise les grandes entreprises sur les PME. Les grandes entreprises ont bien plus de chance d'être exemptées de la taxe que les petites et moyennes, alors que la redistribution selon la masse salariale bénéficie aux grandes firmes. Enfin troisièmement, la politique climatique affecte les régions de manière très différenciée, sans qu'il ne soit réellement possible de pouvoir conclure ou non à l'existence d'une distorsion économique négative dans le cadre de cette étude. Approximativement 75 % des entreprises

exemptées de la taxe se situent en Suisse allemande<sup>287</sup>, 85 % de celles qui ont passé une convention de réduction également, ainsi que près de 93 % de celles qui bénéficient d'un financement de la Klimastiftung. Une telle répartition géographique ne serait acceptable au sens du principe d'efficacité que si elle était conforme à la structure du tissu économique.

### **3.4 Conclusions/recommandations :**

Compte tenu de ces éléments, les recommandations principales de cette étude s'articulent autour de quatre propositions :

1. *accroître l'efficacité de la politique climatique par une amélioration de son degré de coordination avec d'autres politiques publiques.* Une meilleure intégration des objectifs de protection du climat, prioritairement dans la loi sur la protection de l'environnement, dans la politique agricole et dans la politique d'approvisionnement en électricité (LApEI) est nécessaire. Ceci passerait par l'introduction de nouveaux instruments : des techniques de bilan CO<sub>2</sub> dans l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement ; une mise en œuvre des objectifs de réduction du CO<sub>2</sub> (mesure et limitation de la charge CO<sub>2</sub> dans l'ordonnance sur l'agriculture biologique) ; enfin, l'introduction d'objectifs de réduction de l'intensité CO<sub>2</sub> du courant distribué pour les fournisseurs d'électricité ;

2. *accroître l'efficacité de la politique climatique par une augmentation de son étendue.* Les sources d'émissions couvertes par la taxe CO<sub>2</sub> pourraient inclure le Scope 2, à travers l'introduction d'une taxe d'incitation sur l'électricité différenciée par agent énergétique. De même, l'intégration des émissions de niveau 2, voire 3, pourrait être systématisée dans les engagements formels contractés par le biais de l'AEnEC et d'Act. Enfin, une régulation des émissions Scope 3 pourrait être introduite pour les organisations de droit public en vue de les mener à l'exemplarité, cette voie nécessitant la collaboration des cantons ;

3. *accroître l'effectivité de la politique climatique par une amélioration sensible des dispositions sur le monitoring et la transparence.* Un effort sur la standardisation et la communication publique des bilans CO<sub>2</sub> des entreprises astreintes à la loi sur le CO<sub>2</sub> pourrait être mené. Les flux de ressources liés à la taxe CO<sub>2</sub> pourraient également devoir être publiés obligatoirement dans les bilans des entreprises. Cet effort de standardisation ne doit pas s'arrêter aux processus, mais doit évoluer vers le monitoring des émissions contenues dans les produits et les services (Scope 2 et 3) ;

4. *accroître l'effectivité (et la désirabilité) de la politique climatique par une évolution vers un système de taxe CO<sub>2</sub> au mérite ;* le système de redistribution du produit de la taxe peut davantage stimuler l'innovation et la concurrence climatique en se fondant sur une redistribution au mérite : la distribution du produit de la taxe pourrait être fonction de la performance de réduction, établie par comparaison avec des normes d'émissions de CO<sub>2</sub> à définir par secteur d'activité. De telles normes de performance sur le CO<sub>2</sub> pourraient être établies en collaboration avec des experts externes et les agences Act et AEnEC. Un tel système

---

<sup>287</sup> Donnée BAFU, Liste de CO<sub>2</sub>-Abgabebefreite Unternehmen

contribuerait de plus à réduire certaines des inégalités de traitement observées et pourraient stimuler davantage la conclusion de conventions de réduction supplémentaires.

### 3.5 Références

AEnEC. (2004). L'Agence de l'énergie pour l'économie signe la première convention avec la Confédération, *Communiqué de presse*.

BHP Hanser und Partner AG, & Dr. Eicher + Pauli AG. (2009). *Evaluation der Zielvereinbarungen der Wirtschaft zur Reduktion des Energieverbrauchs und zur Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen*. Zürich, Liestal : Bundesamt für Energie (BFE).

Blondel, V. D., Guillaume, J.-L., Lambiotte, R., & Lefebvre, E. (2008). Fast unfolding of communities in large networks. *Theory and Experiment* (8). Retrieved from doi:10.1088/1742-5468/2008/10/P10008

Cassen, C., Guivarch, C., & Lecocq, F. (2015). Les cobénéfices des politiques climatiques : un concept opérant pour les négociations climat ? *Natures Sciences Sociétés, Supp. 3/2015*, 41-51.

Conseil fédéral. (2009). Message relatif à la politique climatique suisse après 2012 (Révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> et initiative populaire fédérale «pour un climat sain») du 26 août 2009. FF 2009 6723.

Conseil fédéral. (2013). Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie)et à l'initiative populaire fédérale «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative «Sortir du nucléaire»)» du 4 septembre 2013, FF 2013 6771).

Coop-gruppe. (2014). *Geschäftsbericht 2013*. Basel: Coop Genossenschaft.

DFF, & OFAG. (2011). Stratégie Climat pour l'agriculture. Résumé. Berne : OFAG.

DFF, & DETEC. (2015). Rapport explicatif sur l'avant-projet. Disposition constitutionnelle concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique. Berne: DFF, DETEC.

Dupuis, J. (2014). *L'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la conduite des politiques publiques : déficit de mise en oeuvre ou déficit de légitimité ?* Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique pour l'obtention du grade de Docteur en administration publique, Université de Lausanne, Lausanne. Retrieved from [https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_240F23894EE0.P001/REF](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_240F23894EE0.P001/REF)

Dupuis, J., & Knoepfel, P. (2015). Institutions and the Environmental Management of Contaminated Sites: A Theoretical Framework *The Politics of Contaminated Sites Management* (pp. 15-41). Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer International Publishing.

EnDK, & SuisseEnergie. (2014). *Etat de la politique énergétique dans les cantons* : EnDK, SuisseEnergie.

- Food SCP RT. (2013). *ENVIFOOD Protocol, Environmental Assessment of Food and Drink Protocol, European Food Sustainable Consumption and Production Round Table (SCP RT)*, . Brussels, Belgium: Working Group 1.
- Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, 68(3), 798-809.
- Greenhouse Gas Protocol. (2014). *Corporate Value Chain (Scope 3) Accounting and Reporting Standard*. Washington, USA ; Geneva, Switzerland: World Resources Institute, WBCSD.
- Gunningham, N., Kagan, R. A., & Thornton, D. (2004). Social license and environmental protection: why businesses go beyond compliance. *Law & Social Inquiry*, 29(2), 307-341.
- Horster, M., Fogde, F., Clerwall, U., & Gazuit, A. (2014). *The Climate Impact of the Swiss Fund Industry*. Zürich, Paris : WWF, South Pole Groupe, Money-Footprint.
- Ingold, K. (2010). Apprendre pour le futur : Une analyse de la politique climatique suisse. *Swiss Political Science Review*, 16(1), 43-76.
- Jungbluth, N., Steiner, R., & Frischknecht, R. (2007). *Graue Treibhausgas-Emissionen der Schweiz 1990-2004. Erweiterte und aktualisierte Bilanz*. Bern : BUWAL.
- Knoepfel, P., Nahrath, S., Varone, F., Savary, J., & en collaboration avec Johann Dupuis. (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement*. Zürich : Rüegger.
- Koehler, D. A. (2007). The Effectiveness of Voluntary Environmental Programs. *Policy Studies Journal*, 35(4), 689-722.
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy sciences*, 1-30.
- Migros. (2008). *Nachhaltigkeitsbericht 2007*. Zürich : Migros - Genossenschafts - Bund ( MGB ).
- Migros. (2013). Dossier Umwelt. In Migros (Ed.), *Geschäftsbericht 2012*. <http://www.migros.ch/m12>.
- Migros. (2014). Emissions de gaz à effet de serre, from <http://www.migros.ch/generation-m/fr/developpement-durable/environnement/protection-climat-energie/reduction-emissions-co2.html>
- Nivalp (2010, p.13). *Rapport d'impact environnement*. Ayer : SRM Grimentz SA et SRM Zinal SA.
- OFEV. (2009). Manuel EIE - Directive de la Confédération sur l'étude de l'impact sur l'environnement (art. 10b, al. 2, LPE et art. 10, al. 1, OEIE) *L'environnement pratique*. Berne.
- OFEV. (2014). Swiss Greenhouse Gas Inventory 1990-2012, from <http://www.bafu.admin.ch/climatereporting>

- Palmer, K., Oates, W. E., & Portney, P. R. (1995). Tightening environmental standards: the benefit-cost or the no-cost paradigm? *Journal of Economic Perspectives*, 9, 119-132.
- Perch-Nielsen, S., Sesartic, A., & Stucki, M. (2010). The greenhouse gas intensity of the tourism sector: The case of Switzerland. *Environmental Science & Policy*, 13(2), 131-140.
- Porter, M. E., & Van der Linde, C. (1995). Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. *The journal of economic perspectives*, 9(4), 97-118;
- Schweizer, R. (2014). *Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales - Cas autour des bisses valaisans*. Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, Université de Lausanne.
- TEP Energy GmbH. (2009). *Intensité CO2 de l'électricité vendue aux consommateurs finaux en Suisse*. Zürich : TEP Energy GmbH.
- Vaughan, A. (30.01.2012). Tesco drops carbon-label pledge, *The Guardian*.
- Zegg, Küng & Grossrieder (2010). *Gestion énergétique des remontées mécaniques*. Etude commandée par Remontées Mécaniques Suisses (RMS) avec le soutien du SECO à travers le projet d'Innotour. Remontées mécaniques Suisses , Grischconsulta : Berne / Coire.

# Analyse de mise en œuvre de la politique climatique suisse

## 4 Annexes au Rapport 3 :

### Auteurs :

Dr Johann Dupuis, IDHEAP, Université de Lausanne

Dr Remi Schweizer, IEPHI, Université de Lausanne

Marie Du Pontavice, IUKB, Université de Lausanne

Lionel Walter, IDHEAP, Université de Lausanne

### Supervision :

Prof. Dr Peter Knoepfel, IDHEAP, Université de Lausanne

**Sur mandat de** l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), division climat

## Sommaire

<b>I. La fondation Klimastiftung comme contribution collective du secteur des services .....</b>	<b>259</b>
2 Analyse .....	260
3 Discussion .....	267
4 Conclusion et recommandations.....	272
<b>II. Le Commerce de Détail : les cas de Coop et Migros.....</b>	<b>277</b>
1 Introduction .....	277
2 Étude de cas n°1 : stratégies de réduction des émissions de CO <sub>2</sub> chez Coop .....	281
3 Étude de cas n°2 : stratégies de réduction des émissions de CO <sub>2</sub> chez Migros ....	296
4 Discussion .....	309
5 Conclusions/recommandations .....	320
<b>III. Le tourisme hivernal : le cas des remontées mécaniques de Grimentz et Zinal .....</b>	<b>325</b>
1 Introduction .....	325
2 Analyse .....	329
3 Discussion .....	338
4 Conclusions et recommandations .....	345
<b>IV. Les banques cantonales : les cas de la Banque Cantonale du Valais et de Swisscanto .....</b>	<b>351</b>
1. Introduction .....	351
2 Hypothèses théoriques.....	354
3 Méthode .....	357
4 Étude de cas n° 1 : stratégies de réduction du CO <sub>2</sub> de la Banque Cantonale du Valais.....	357
5 Étude de cas n° 2 : Les solutions de placement durables de Swisscanto.....	371
6 Conclusions/recommandations .....	383

# I. La Fondation Klimastiftung comme contribution collective du secteur des services

## 1 Introduction

L'origine de la Fondation suisse pour le climat est entièrement liée à l'introduction de la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Le Modèle énergétique de Zürich<sup>288</sup>, en étroite collaboration avec Swiss Re, s'interrogeait à propos de la contribution réelle du secteur des services à une telle taxe. En effet, le produit de la taxe CO<sub>2</sub> étant en partie redistribué aux particuliers via des réductions de primes maladie et aux entreprises en fonction de leur masse salariale AVS, les entreprises de services, qui sont généralement peu émettrices de CO<sub>2</sub>, mais ont une plutôt grande masse salariale, obtiennent un gain financier net de la taxe CO<sub>2</sub>. De ce fait, l'idée est venue de créer, de manière volontaire, une fondation dans laquelle le différentiel entre le paiement de la taxe et sa restitution serait versé et redistribué par les entreprises participantes du secteur des services et utilisé pour soutenir des projets de PME de l'industrie visant une meilleure efficacité énergétique et une réduction supplémentaire des émissions de CO<sub>2</sub>.

La Fondation suisse pour le climat est donc un instrument privé et volontaire, mis en œuvre collectivement par certaines industries du secteur des services, et qui *innove* au regard du fait qu'elle tente de résoudre des distorsions économiques provoquées par la loi sur le CO<sub>2</sub> et sur lesquelles cette dernière ne contient pas de prescriptions. *La Fondation suisse pour le climat agit stricto sensu comme un fonds privé d'encouragement, dont la conception et le fonctionnement sont parfaitement comparables au Programme Bâtiments, fonds public d'encouragement.*

### 1.1 Questions de recherche

Cette étude s'interroge sur l'efficacité et la pertinence de la Fondation suisse pour le climat en tant qu'instrument volontaire induite en réponse à la taxe CO<sub>2</sub>. Plus précisément, cette étude cherche à répondre aux questions suivantes :

- Quelles motivations et dynamiques actuelles expliquent l'émergence de la Fondation suisse pour le climat ?
- Quels sont les impacts et les limites de l'instrument ?

---

<sup>288</sup> Ce groupement d'entreprises réunies en société simple, créé en 1987 par les huit plus gros consommateurs d'énergie de la ville de Zürich qu'étaient alors Contraves AG, Grands Magasins Jelmoli SA, Migros Genossenschaft Zürich, Schweizerische Bankgesellschaft, Schweizerische Kreditanstalt, SIHL Zürcher Papierfabrik an der Sihl, Sulzer-Escher Wyss AG, Toni Molkerei Zürich, sur l'incitation du Groupement d'intérêt des entrepreneurs zurichoïses (Interessengemeinschaft der Zürcher Unternehmen) et avait pour but premier de pallier la pénurie redoutée d'électricité suite à la première crise énergétique.

- Comment l'instrument volontaire et privé de la Fondation suisse pour le climat s'articule-t-il avec les autres instruments publics et contraignants de la politique climatique (comme la taxe CO<sub>2</sub> ou les conventions de programme) ?

## 1.2 Hypothèses théoriques

La création de la Fondation suisse pour le climat étant un phénomène relativement inattendu et non prévu par la loi sur le CO<sub>2</sub>, il est ainsi difficile d'adopter des hypothèses *a priori* sur les raisons expliquant l'émergence d'un tel instrument. En effet, rien n'obligeait les acteurs du secteur des services à redistribuer la rente perçue depuis l'entrée en vigueur de la taxe CO<sub>2</sub>, puisque la loi sur le CO<sub>2</sub> légitimait entièrement la thésaurisation des montants distribués aux acteurs du secteur des services. Dès lors la création de la Fondation suisse pour le climat correspond, selon la typologie que nous avons proposée, à une *stratégie d'innovation*, qui dépasse les exigences du cadre légal.

On peut toutefois faire deux suppositions. Premièrement, la création de la Fondation suisse pour le climat pourrait être expliquée par l'adoption d'un *comportement altruiste* de la part de l'industrie des services, consistant à rétrocéder volontairement des montants légalement perçus afin de favoriser le développement de mesures de réduction dans des entreprises, qui elles, sont négativement affectées par la taxe.

Deuxièmement, on peut faire l'hypothèse inverse, que l'émergence de la Fondation répond en fait à une stricte logique de *rationalité économique*, en cela que les acteurs du secteur des services pourraient réaliser des bénéfices économiques directs et indirects plus importants du placement des fonds redistribués par la taxe CO<sub>2</sub> dans une fondation pour le climat, que par une simple thésaurisation des montants.

## 1.3 Méthode

La méthodologie employée est celle de l'étude de cas unique qui vise à explorer en détail l'émergence de la Fondation. Premièrement, l'historique, les raisons et les acteurs principaux ayant menés à la création de la Fondation suisse pour le climat sont brièvement présentés. Le fonctionnement de la Fondation et ses liens avec d'autres groupes acteurs sont exposés. Deuxièmement, une analyse du processus décisionnel est réalisée, où le rôle et les positions des différents acteurs impliqués sont investigués. Finalement, une partie de discussion tente de répondre aux questions de recherche et pose un diagnostic de l'efficacité de l'instrument. L'étude repose sur une analyse de la documentation existante, sur des données statistiques fournies par la Fondation suisse pour le climat et l'AEnEc, ainsi qu'avec deux entretiens qualitatifs et semi-structurés menés avec le directeur de la Fondation suisse pour le climat et le président du Modèle énergétique de Zürich.

## 2 Analyse

### 2.1 La Fondation suisse pour le climat : généralités et fonctionnement

La Fondation suisse pour le climat a été créée formellement le 4 juillet 2008, l'année de l'entrée en vigueur de la taxe CO<sub>2</sub>. C'est une fondation indépendante d'utilité publique, sous la surveillance de la Confédération et exonérée d'impôts (Art.56 let g. LIFD).

La Fondation a un directeur exécutif qui la gère de manière opérationnelle. Les décisions financières sont prises avec double signature (directeur et président ou vice-président du conseil de fondation). Les décisions stratégiques tout comme les décisions de soutien (subventionnement) sont prises par le conseil de manière bisannuelle. Les propositions de soutien sont faites par un conseil consultatif qui fait l'analyse des dossiers de demandes. Il est également important de relever que sans l'introduction de la taxe CO<sub>2</sub> la Fondation n'existerait pas. Le fonds n'est alimenté que par le net positif du produit de la restitution de la taxe aux entreprises partenaires. D'ailleurs, comme il a été prévu que la taxe ne dure que jusqu'en 2012, la Fondation ne devait exister que jusqu'à cette date. La prolongation de la taxe jusqu'à l'horizon 2020 ayant été décidée, la Fondation sera dissoute en 2022, s'il n'y a pas de nouvelle prolongation de la taxe.

La Fondation suisse pour le climat tire son modèle de fonctionnement du Modèle énergétique de Zürich (Energie-Modell Zürich). Le Modèle énergétique de Zürich fonctionnait sur l'idée de mettre en relation les entreprises afin d'échanger et de discuter sur les questions énergétiques. Il devait permettre un partage des expériences dans le but d'améliorer l'efficacité énergétique. Le fait que le canton de Zürich ait été le premier à vouloir introduire un article sur les gros consommateurs dans sa loi cantonale sur l'énergie<sup>289</sup> a joué un rôle central dans le renforcement de cet organisme. Dans le cadre des travaux de révision de la loi, le Modèle énergétique Zürich a même travaillé de manière proactive avec les autorités cantonales sur l'élaboration, en 1995, de l'article en question.<sup>290</sup>

Suite à cela, certaines idées développées par le Modèle énergétique vont largement influencer la création de l'Agence de l'énergie pour l'économie (AenEc), fondée en 1999 (en réponse à la loi sur le CO<sub>2</sub>). Les principales contributions du Modèle énergétique Zürich dans l'Agence de

---

<sup>289</sup>« L'autorité compétente cantonale peut obliger les gros consommateurs à analyser leur consommation d'énergie et à prendre des mesures raisonnables d'optimisation de leur consommation. Est réputé «gros consommateur» l'acteur dont la consommation de chaleur annuelle dépasse 5 GWh ou dont la consommation électrique annuelle est supérieure à 0,5 GWh par site de consommation. » [http://www.Act-schweiz.ch/fr/produkte/article\\_gros\\_consommateurs.php](http://www.Act-schweiz.ch/fr/produkte/article_gros_consommateurs.php) (26.02.2015)

<sup>290</sup> Bürki T. (2006). Modèle énergétique de Zürich : l'histoire d'un succès. *Energiea - Bulletin de l'Office fédéral de l'énergie* no.1, 6-7.

l'énergie pour l'économie ont été les façons de travailler avec les entreprises et les modèles de calcul de l'efficacité énergétique.

À l'heure actuelle, il existe trois manières différentes pour les petites et moyennes entreprises d'obtenir un soutien de la part de la Fondation suisse pour le climat. Premièrement, la Fondation subventionne la signature de convention d'objectifs de réduction. Certaines PME concluent en effet des conventions d'objectifs avec La Confédération, soit sur une base volontaire, soit en vue de se faire exempter de la taxe CO<sub>2</sub>. Elles doivent pour ce faire passer par les deux organisations agréées, à savoir AEnEc et l'Agence cleantech suisse (Act).<sup>291</sup> La Fondation suisse pour le climat rembourse 50 % de la contribution annuelle à l'AEnEc ou à Act à concurrence de 2000 francs par an, et ce au maximum durant trois ans depuis le premier exercice.<sup>292</sup>

La seconde possibilité de financement concerne les PME qui désirent réaliser individuellement des mesures de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et des économies d'énergie. La Fondation publie une liste sur son site internet qui énumère toutes les mesures susceptibles de faire l'objet d'un subventionnement. Si là où les mesures prises par la PME figurent sur cette liste, elle peut alors déposer une demande auprès de la Fondation. La demande doit se faire avant l'exécution des mesures, et le versement se fait une fois que les mesures projetées ont été réalisées avec succès. Le montant de la subvention s'élève à 30 CHF/t CO<sub>2</sub> ou 10 CHF/MWh électrique sur toute la durée de vie de l'économie, mais au maximum durant dix ans. Le chiffre de 30 CHF/t CO<sub>2</sub> a été déterminé en pondérant le prix moyen des certificats CO<sub>2</sub> d'origine suisse de l'époque (2008), soit entre 70-80 francs, et des certificats du protocole de Kyoto en provenance de l'étranger, soit 5-20 euros. Le chiffre de 10 CHF/MWh a quant à lui été déterminé sur la base d'avis d'experts.

Enfin, la troisième possibilité de subventionnement concerne les entreprises qui développent des produits ou des innovations technologiques contribuant à la lutte contre le changement climatique. Il s'agit ainsi de subventionner le *climate-business*. Les montants accordés sont les mêmes que pour les mesures individuelles prises en interne par les entreprises.

## 2.2 Analyse du processus décisionnel

### 2.2.1 Mise à l'agenda et programmation

Dès les premières discussions préalables à l'introduction d'une taxe incitative sur le CO<sub>2</sub>, respectivement depuis que l'idée du mécanisme de redistribution à la population et aux entreprises fut proposée (2003), certains membres du Modèle énergétique de Zürich, dont la

---

<sup>291</sup> Scheidegger A., Aerni S. (2014). Conventions d'objectifs conclus avec la Confédération et visant l'amélioration de l'efficacité énergétique. Berne: OFEN.

<sup>292</sup> Le partenariat entre la Fondation suisse pour le climat et l'Agence cleantech suisse n'a été noué qu'en décembre 2014, et il est opérationnel depuis janvier 2015.

société d'assurance Swiss Re, se sont questionnés à propos de l'opportunité d'utiliser le surplus issu de la restitution de la taxe à des fins de lutte contre le changement climatique.

Le Modèle énergétique de Zürich travaillait en effet déjà beaucoup sur les impacts environnementaux des entreprises et leur impact CO<sub>2</sub>. Swiss Re était, de plus, particulièrement attentif à la problématique du changement climatique de par ses tâches de réassurance dans le domaine des dégâts naturels.<sup>293</sup> De plus, Swiss Re faisait partie des grandes entreprises profitant largement de la restitution de la taxe CO<sub>2</sub>.

En l'occurrence, ces entreprises prenaient un risque en plaçant cette thématique sur l'agenda décisionnel, puisque le mécanisme de restitution de la taxe CO<sub>2</sub> est fait de telle sorte que le gain financier réalisé par les grandes entreprises du secteur des services aurait pu passer inaperçu aux yeux du public. En effet, il s'agit d'un montant « papier » visible uniquement sur la facture AVS des entreprises et non d'un versement à proprement parler. Encore aujourd'hui, par ailleurs, nombre d'entreprises de services ne se rendent même pas compte que de l'argent public leur est distribué. Ceci est dû au fait qu'en général dans une entreprise la taxe est budgétée par la division de gestion (facility management) alors que la restitution se fait via la facture AVS qui est du ressort de la direction des ressources humaines. Ces deux divisions n'ayant pas forcément de contact direct, le résultat positif n'est parfois pas remarqué.

C'est le coordinateur technique du Modèle énergétique de Zürich et membre de la direction, qui, suite à l'introduction de la taxe CO<sub>2</sub>, aurait pour la première fois soulevé le fait que la taxe profiterait de manière inégale aux entreprises du secteur des services. En discutant avec le président du Modèle énergétique de Zürich, alors cadre dans le département de logistique chez Swiss Re, l'idée d'un fonds est apparue. Cette idée fut ensuite communiquée à la direction de Swiss Re, qui, considérant les coûts réputationnels et d'image que pourraient causer la médiatisation des profits induits par la taxe CO<sub>2</sub>, l'accueillait favorablement. Il s'agissait ainsi d'éviter l'émergence d'un discours public négatif sur le fait que les grandes banques et assurances s'enrichiraient sur le dos de l'industrie lourde et des PME.

### **2.2.2 Mise en œuvre**

En interne, la solution d'un fonds soutenant en priorité les PME, qui, faute d'expertise et de moyens, ne peuvent mettre en œuvre des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> est retenue.

Une fois l'idée sur la table, il restait à convaincre les entreprises du secteur des services, notamment celles participant au Modèle énergétique de Zürich, potentiellement déjà acquises à la cause de l'efficacité énergétique et de la protection du climat. Pourtant, l'enthousiasme n'a pas été à la hauteur des attentes des initiateurs. Dix entreprises comptent au rang des fondatrices de la Fondation suisse pour le climat : Allianz Suisse, la Banque Sarasin, la Banque Vontobel, PartnerRe, Pictet & Cie, PricewaterhouseCoopers, Raiffeisen Suisse, Swiss Life, Swiss Re, Vaudoise Assurances et XL Insurance. Ces dix entreprises ne sont pas toutes issues du

---

<sup>293</sup> Mills, E. (2005). Insurance in a Climate of Change. *Science*, 309(5737), 1040-1044. .

Modèle énergétique de Zürich et certaines ont même refusé d'en faire partie (UBS, Crédit Suisse, ou encore la Zürcher Kantonalbank).

Après 2 ans d'efforts pour rechercher, informer et convaincre, vingt-six entreprises<sup>294</sup> sont aujourd'hui membres et financent la Fondation suisse pour le climat. Si nombre d'entreprises contactées furent réticentes à participer au financement de la Fondation, sa création et ses opérations n'ont pas rencontré d'opposition frontale, ni de la part d'acteurs privés, ni de la part d'acteurs publics. Les acteurs publics n'ont pas joué un rôle spécifique dans cette initiative, même si le directeur de SuisseEnergie a participé à la conférence de presse qui a suivi la création de la Fondation. Le directeur de la Fondation suisse pour le climat qualifie l'Office fédéral de l'environnement ainsi que l'Office fédéral de l'énergie, d'*observateurs bienveillants*, estimant que le travail de la Fondation donne encore plus de sens et prolonge la raison d'être de la taxe CO<sub>2</sub>.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi certaines entreprises du Modèle énergétique de Zürich ont refusé d'allouer la part du produit de la taxe qui leur est distribué à la Fondation. Dans le cas d'UBS, la banque a préféré agir isolément. Les montants restitués de la taxe seraient également affectés à des fins de protection du climat, mais selon des programmes propres. UBS soutient également les PME en partenariat avec l'AEnEc, en finançant la moitié de la première année d'affiliation, qui comprend notamment le check-up énergétique par un conseiller de l'AEnEc. De plus, UBS offre aux PME un bonus allant jusqu'à 3000 francs pour le remplacement d'un véhicule utilitaire par un véhicule respectant la norme Euro 6. Enfin, jusqu'en 2013, les clients privés d'UBS pouvaient toucher une prime s'ils effectuaient une rénovation énergétique de leur maison.

En ce qui concerne Crédit Suisse, l'entreprise a également lancé en 2006 son propre projet de protection du climat *Credit Suisse Cares for Climate*. Ce projet a pour but d'atteindre la neutralité en termes de gaz à effet de serre au sein de l'entreprise par trois piliers : optimisation de la gestion, investissements, substitution et compensation. Les montants alloués par la restitution de la taxe CO<sub>2</sub> sont ainsi exclusivement utilisés dans le cadre de *Credit Suisse Cares for Climate* pour des mesures prises en Suisse. Le total des investissements réalisés se compterait en centaines de millions de francs. Credit Suisse a été en discussion avec les porteurs du projet lors de la création de la Fondation suisse pour le climat, mais a finalement décidé de continuer sur sa lancée avec son propre projet. Crédit Suisse est par contre membre de l'AEnEC.

Après avoir assuré le financement de la Fondation, le deuxième défi, pour ses membres, a été de la faire connaître auprès des 300'000 PME suisses, dont environ 20'000 disposeraient d'un potentiel de réduction supplémentaire des émissions de CO<sub>2</sub> et d'une meilleure efficacité énergétique. L'AEnEc a joué un rôle clé dans la communication de la Fondation suisse pour le

---

<sup>294</sup>Allianz Suisse, Assurance immobilière Berne, AXA Winterthur, Bank J. Safra Sarasin, Banque Alternative Suisse, ECA Vaud, Gebäudeversicherung Kanton Zürich, Glarner Kantonalbank, LGT, Liechtensteinische Landesbank, Man Investments, New Re, PartnerRe, Pictet, PricewaterhouseCoopers, Raiffeisen, Sanitas, SAP, SCOR, Swissscantto, Swiss Life, Swiss Re, Vaudoise Assurances, Vontobel, VP Bank, XL Group.

climat auprès de ses membres et de ses membres potentiels, ainsi qu'au travers de ses liens avec EconomieSuisse, et le rapport privilégié qu'elle entretient avec la Confédération.

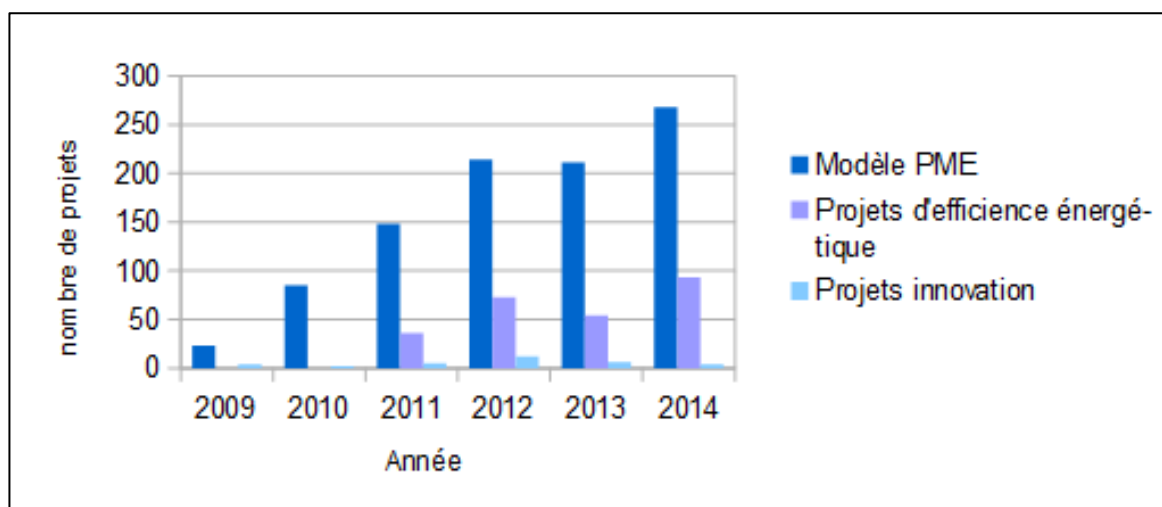
La Fondation suisse pour le climat compte également énormément sur les consultants en énergie ou encore sur des organisations ou réseaux tels que l'Öbu ou Sanu pour informer les PME des possibilités de soutien.

### 2.2.3 Évaluation

Il n'existe pas réellement de contraintes pour la Fondation suisse pour le climat à réaliser un monitoring de son action. Elle le réalise cependant de manière volontaire.

La Figure 45 ci-dessous présente la répartition des projets soutenus en fonction du type de soutien. Fin 2014, ce sont près de 1240 subventions qui ont été versées, dont 949 au titre de subvention pour participation au modèle PME, 256 pour des projets d'efficacité énergétique et 33 pour des projets d'innovation. Les projets d'entreprises participant au modèle PME de l'AEnEC constituent ainsi la large majorité des soutiens de la Fondation, suivis par les projets dits d'efficacité énergétique, alors que les projets d'innovation sont très minoritaires.

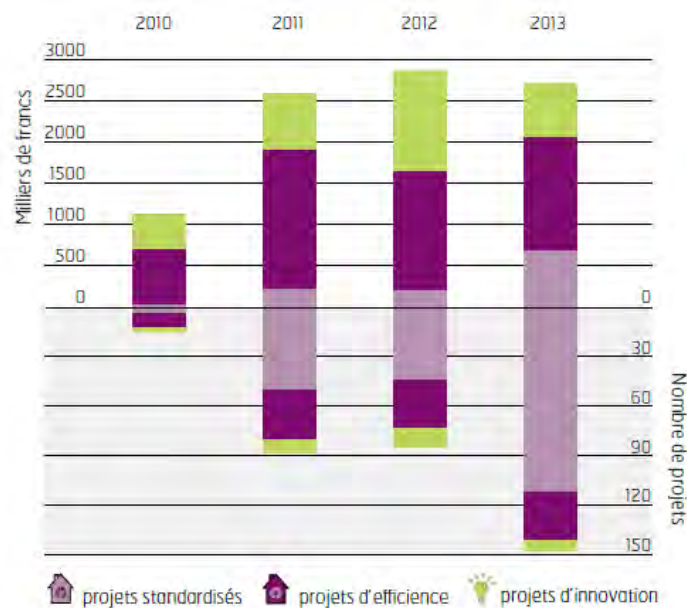
Figure 45 : nombre de subventions par type de projet et par année



Données : Fondation suisse pour le climat

Il faut relever que cette distribution diffère sensiblement de la répartition des subventions en termes de montants absolus (cf. Figure 46). Malgré qu'ils soient très minoritaires en nombre, les projets d'efficacité énergétique ainsi que d'innovation — qui bénéficient principalement au *climate-business* — représentent la plus grosse part des subventions. Les statistiques de l'année 2012 indiquent ainsi que sur les 3,12 millions de francs versés par la Fondation, 2,89 millions (93 %) le sont à des projets d'efficacité énergétique ou d'innovation.

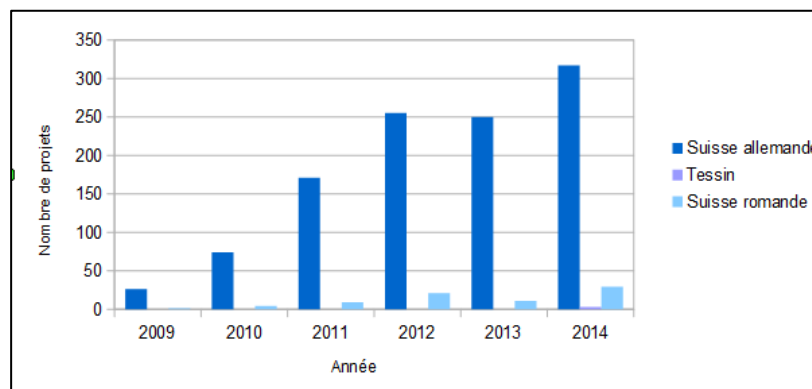
Figure 46 : subsides en milliers de francs et par nombre de demandes



Source : Fondation suisse pour le climat, 2013, p.2

Un autre aspect intéressant des résultats obtenus par la Fondation concerne la distribution géographique des projets.

Figure 47 : nombre de subventions par région linguistique par année



Données : Fondation suisse pour le climat

L'écrasante majorité des projets soutenus, près de 93 % (tous types confondus) se situent en Suisse alémanique. Les projets sont très peu nombreux en Suisse romande et quasi-inexistants au Tessin. La Fondation touche ainsi un grand nombre d'entreprises, mais reste principalement ancrée en Suisse alémanique.

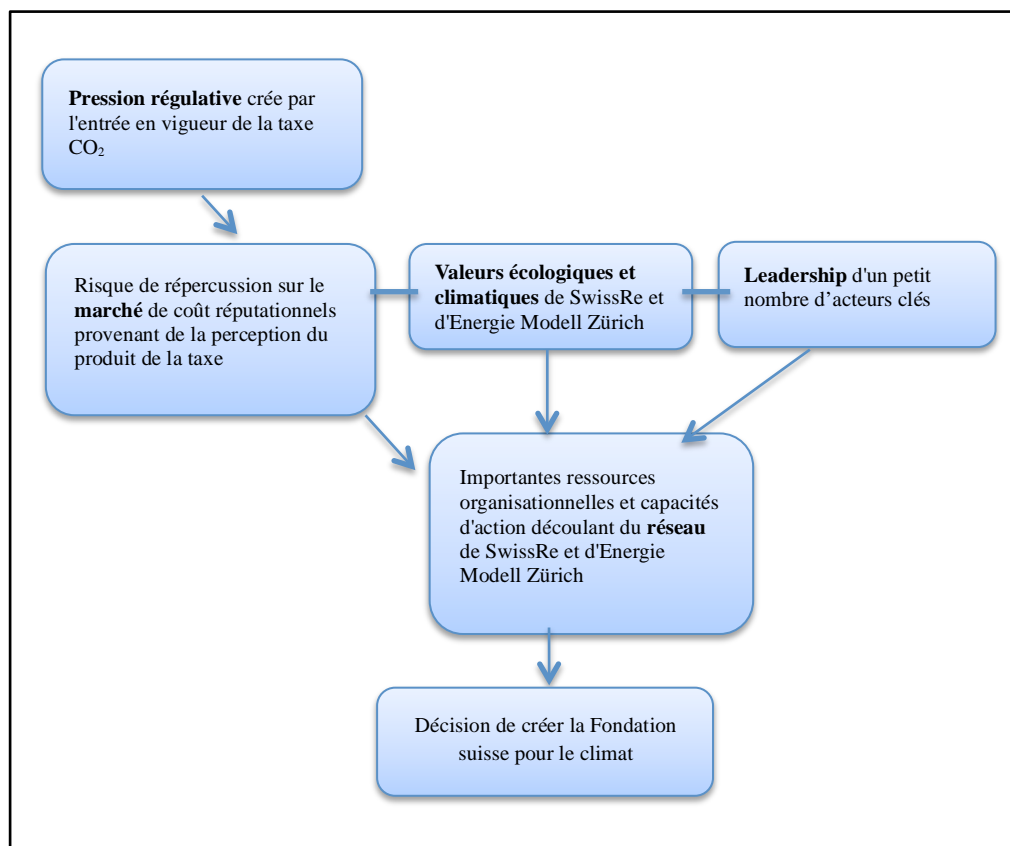
Bien que l'ampleur de l'effet final de la Fondation sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> reste difficile à estimer, et malgré ces distorsions entre type de subventions et répartition géographique, le nombre de projets soutenus démontre un véritable potentiel de cet instrument.

### 3 Discussion

#### 3.1 Les motivations et dynamiques actuelles derrière la Fondation suisse pour le climat

La Figure 48 illustre les mécanismes ayant mené à la décision de créer la Fondation suisse pour le climat.

Figure 48 : motivation des acteurs de la création de la Fondation suisse pour le climat



La raison première qui explique l'apparition de la Fondation suisse pour le climat est *la pression régulatrice* exercée par l'introduction de la taxe CO<sub>2</sub> sur les grandes entreprises du secteur des services. Il s'agit ici d'un effet inattendu de la taxe. Ce n'est pas en effet l'incitation monétaire qu'induit la taxe qui a poussé ces acteurs à agir, mais bien une distorsion économique dont elle est à l'origine : en attribuant une rente aux grandes entreprises du secteur des services, dont la masse salariale est élevée et les émissions relativement faibles, le législateur ne pouvait prévoir qu'une partie de ces entreprises redistribueraient volontairement cette rente aux PME désireuses de réduire leurs émissions ou aux entreprises du *climate-business* les soutenant. À cet égard la Fondation suisse pour le climat peut être considérée comme une innovation et comme un *mécanisme privé de redistribution d'argent public*.

Au-delà de la pression régulatrice, les motivations des acteurs à l'origine de la Fondation n'étaient pas uniquement altruistes et éthiques, bien que l'investissement préalable des entreprises du Modèle énergétique de Zürich montre clairement leur sensibilité à la thématique du climat et leur caractère de précurseur, les modalités d'application de la taxe CO<sub>2</sub> généraient également un coût réputationnel qui aurait pu avoir des impacts négatifs sur le marché. Il est intéressant ici de constater que les motivations des acteurs mêlent conscience climatique et réflexion économique : la Fondation suisse pour le climat souhaiterait que la protection du climat « représente davantage qu'un moyen d'améliorer son image » et invite les entreprises « à aller au-delà de leurs mesures de réduction des émissions et à convaincre leurs propres collaborateurs ». <sup>295</sup>

On constate également l'importance du *leadership* de quelques acteurs du Modèle énergétique de Zürich, de l'AEnEc et de l'entreprise Swiss Re, qui parviennent à persuader leurs partenaires d'agir sur le problème de l'inégalité de traitement qui découle de la taxe. La préexistence d'un *réseau d'acteur* déjà constitué au travers du modèle énergétique facilitera la recherche de partenaires pour financer la Fondation. En outre, le rôle de l'AEnEc sera tout à fait décisif puisqu'elle est connectée à un réseau de plus de 2'600 entreprises, constituant un large bassin de clients potentiels pour la Fondation.

Au niveau des dynamiques actuelles (cf. Figure 49), on constate que la mise en oeuvre de la Fondation, instrument privé, volontaire et innovant découle en partie d'un manque d'action de la part des acteurs politico-administratifs, n'ayant pas prévu d'agir sur les problèmes d'inégalité de traitement découlant de la taxe. Ceci a placé sous pression les grandes entreprises de service, bénéficiaires nets de la taxe, mais potentiellement victimes d'une image négative de profiteur. Une fracture s'est alors produite parmi les grandes entreprises de services entre une minorité d'acteurs (dont SwissRe) désireux d'agir par la mise en place d'une stratégie d'innovation et une majorité se cantonnant à la *passivité* en thésaurisant les montants rétribués de la taxe. D'autres grandes entreprises de services comme UBS ou Crédit suisse ont préféré agir à leur manière, sans rejoindre la Fondation.

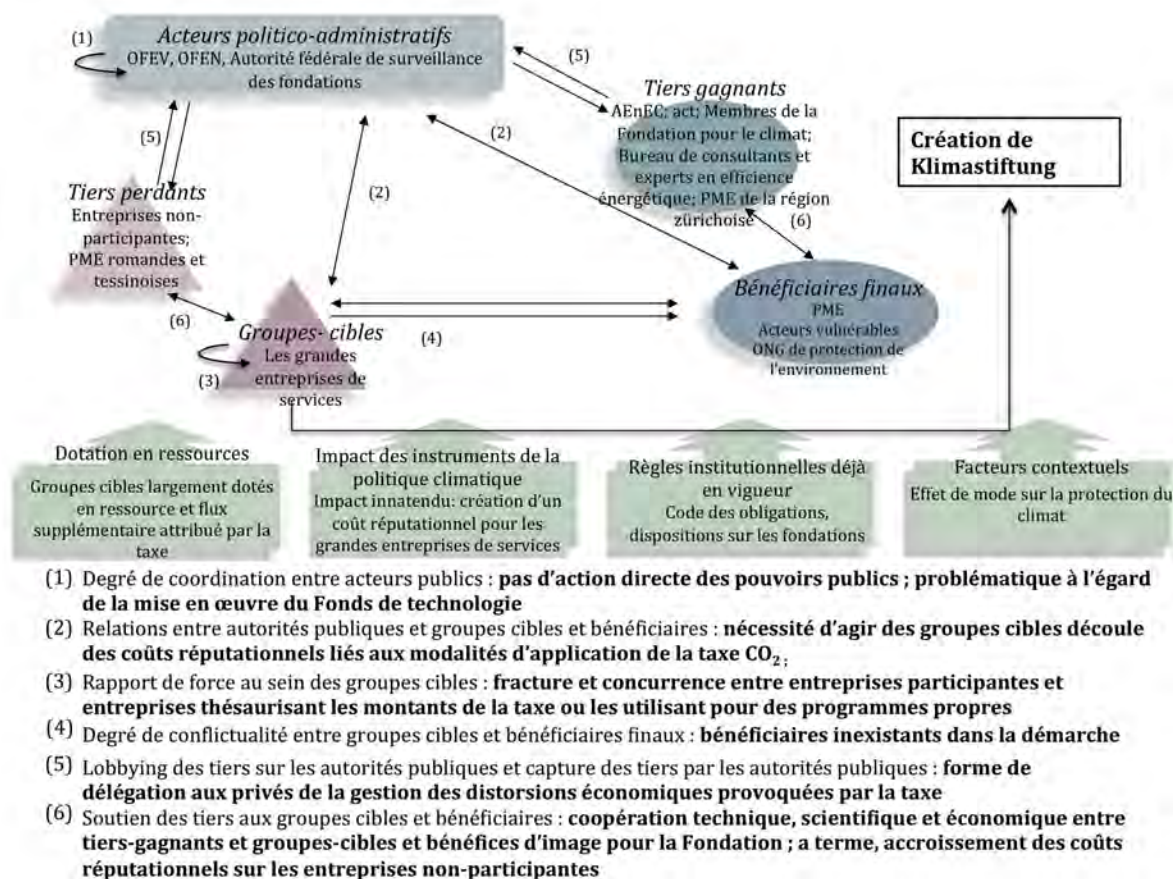
En l'état des choses, on assiste donc à forme de *délégation aux acteurs privés de la gestion des distorsions économiques provoquées par la taxe CO<sub>2</sub>*. Cette gestion privée et volontaire par le biais de la Fondation génère également des tiers gagnants et perdants. Les agences mandatées par la Confédération pour établir les conventions d'objectifs sont bien sûr gagnants de l'aide financière amenée par la Fondation. En retour, celle-ci bénéficie du réseau de l'AEnEC et d'une moindre mesure d'act pour communiquer et publiciser son action en faveur des PME, ce qui est également susceptible de générer des bénéfices en termes d'image pour les membres de la Fondation. A l'inverse, les entreprises qui thésaurisent la rétribution de la taxe pourraient à l'avenir être les perdants de ce processus, pour autant que la question de la redistribution de la taxe CO<sub>2</sub> atteigne la sphère publique et les consommateurs. Or, l'absence notable des bénéficiaires de la protection du climat dans la dynamique observée témoigne de la faible

---

<sup>295</sup> Fondation suisse pour le climat, rapport d'activité 2009.

connaissance du public des enjeux de redistribution de la taxe. Il y a là certainement un levier d'action supplémentaire potentiel pour la politique climatique.

Figure 49 : dynamiques actuelles, Fondation suisse pour le climat



### 3.2 Impacts et limites de la Fondation suisse pour le climat

Le mode opérationnel de la Fondation suisse pour le climat a dû compter avec certaines barrières. Il s'agit principalement d'un manque de ressources financières. Cette limitation financière découle de deux causes. Premièrement, la difficulté de convaincre les entreprises du secteur des services à rejoindre la Fondation en tant que contributeur. La réticence de certaines entreprises s'explique en partie par une méconnaissance de la problématique : *nombre d'entreprises du secteur des services n'ont pas conscience des flux financiers liés à la taxe CO<sub>2</sub>*. En effet, la taxe sur les combustibles représente souvent des montants faibles par rapport au chiffre d'affaires des entreprises de services ou des coûts salariaux, et ceci est d'autant plus vrai du montant des rétributions de la taxe qui sont, en outre, gérées par des secteurs différenciés au sein d'une même entreprise.

Une autre limitation de la Fondation fut que certaines grosses entreprises du secteur des services, notamment les banques UBS, Crédit Suisse et BCZ, ont préféré ne pas participer afin de développer leur propre instrument redistributif. Cette solution permet à ces acteurs de capter l'entièreté des bénéfices d'image de telles initiatives à leur nom, plutôt que de devoir le

partager sous l'égide de la Fondation. Or, certains des instruments mis en œuvre de manière séparée, comme le programme de soutien au modèle PME d'UBS concurrence directement la Fondation suisse pour le climat.

En outre, les révisions de la loi sur le CO<sub>2</sub> (cf. section ci-dessous) ont réduit la rente publique dont bénéficient les membres de la Fondation, et donc, ses sources de financement. Puisque, en parallèle, le nombre de demandes de subventionnement est en constante augmentation (voir Figure 46), la Fondation a donc été contrainte de réduire le champ du soutien en fin d'année 2014, afin de mettre les fonds et les subsides en adéquation.

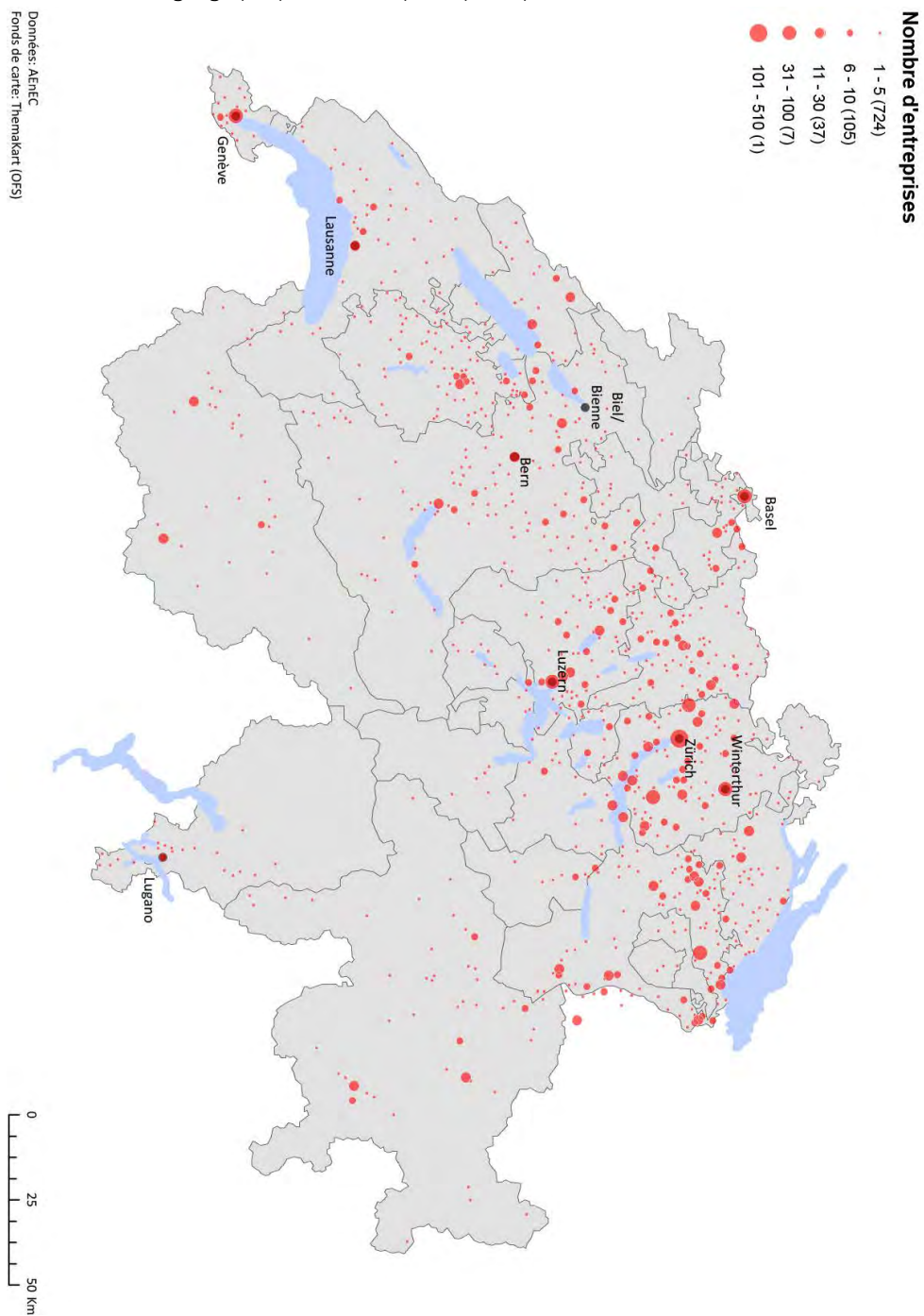
L'impact de la Fondation suisse pour le climat semble globalement positif même si cela est difficile à évaluer compte tenu de l'absence d'un réel système de monitoring. La Fondation suisse pour le climat a soutenu jusqu'à aujourd'hui environ 900 entreprises dans des projets de diminution des émissions, d'efficacité énergétique ou d'innovation. Dans ce cadre ce sont 13 millions de francs qui ont déjà été versés. En faisant une estimation grossière, et *en prenant pour base de calcul le ratio de 30 CHF/tonne CO<sub>2</sub>, ce serait plus de 400'000 tonnes de CO<sub>2</sub> que la Fondation aurait contribué à éviter*. Selon le directeur de la Fondation, l'effet d'aubaine représenté par la part des PME ayant fait appel à la Fondation, mais qui auraient de toute manière réalisé les investissements serait relativement faible, *autour de 20 % à 25 %*, ce qui serait, à titre de comparaison, sensiblement mieux que le Programme Bâtiments (aucun monitoring de la Fondation n'a été fait, il s'agit d'une estimation du Directeur).

Enfin, si à l'origine la création de la Fondation avait pour objectif de pallier certaines distorsions économiques découlant de la taxe, *le mécanisme privé mis en place crée lui-même une distorsion* puisque l'essentiel des fonds est distribué à des entreprises et providers de solutions innovantes en matière de protection du climat situés en Suisse allemande. Le modèle de la Fondation suisse pour le climat souffre ainsi d'une forme de « züricho-centrisme », qui s'explique par le fait que toutes les organisations clés à l'origine de l'instrument (Swiss Re, AEnEC, Modèle énergétique de Zürich) sont basées dans cette ville, formant un « hub » entrepreneurial soutenant le *climate-business*. Plus généralement, c'est sur l'ensemble du réseau d'entreprises participants à l'AEnEC que l'on constate l'existence d'un biais géographique. La Figure 50 montre ainsi une modélisation GIS de 2190 entreprises partenaires de l'AEnEC. Les entreprises du réseau de l'AEnEC se trouvent dans une proportion écrasante dans le Mittelland et se concentre en région zurichoise. *Environ 30 % de l'ensemble des entreprises du réseau AEnEC se situent ainsi dans un radius de moins de 35km du centre de Zürich.*<sup>296</sup>

---

<sup>296</sup> Seules les entreprises listées sur le site internet de l'AEnEC ont été prises en compte. 81% des entreprises sont localisées avec certitudes par la Figure 50, alors qu'il existe un doute pour 15% des entreprises (plusieurs localisations possibles). 4% des entreprises n'ont pu être géolocalisés. La fiabilité de la représentation est également limitée par le fait que toutes les entreprises ayant signé des conventions ne figure pas sur le site web de l'AEnEC et que certaines ont été groupées et sont présentes dans des localisations non indiquées par la modélisation.

Figure 50 : distribution géographique des entreprises participantes à l'AEnEc, modélisation GIS<sup>297</sup>



<sup>297</sup> Seules les entreprises listées sur le site internet de l'AEnEc ont été prises en compte. 81% des entreprises sont localisées avec certitudes par la figure alors qu'il existe un doute pour 15% des entreprises (plusieurs localisations possibles). 4% des entreprises n'ont pu être géolocalisés. La fiabilité de la représentation est également limitée par le fait que toutes les entreprises ayant signé des conventions ne figurent pas sur le site web de l'AEnEc et que certaines ont été groupées et sont présentes dans des localisations non indiquées par la modélisation.

### 3.3 L'articulation de la Fondation suisse pour le climat avec les autres instruments de la politique climatique

La Fondation suisse pour le climat est dans une situation de compétition avec les autres domaines d'affectation du produit de la taxe. La décision d'affecter un tiers du produit de la taxe CO<sub>2</sub> au Programme Bâtiment et au Fonds technologique ont ainsi sensiblement réduit les prévisions budgétaires faites par la Fondation, qui tablait sur une redistribution complète à la population et aux entreprises. Il existe un conflit d'intérêt de ce point de vue.

En outre, depuis la révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub> entrée en vigueur en 2013, la taxe est restituée à toutes les entreprises, également celles qui en sont exemptées. Cette disposition réduit également la part des finances publiques disponibles pour le financement des activités de la Fondation, puisqu'auparavant seul les entreprises payant la taxe, dont les membres de la Fondation, bénéficiaient de la redistribution de son produit.

Enfin, la Fondation suisse pour le climat, par le biais du financement délivré en faveur des projets d'innovation a devancé et préfiguré le nouveau *fonds de technologie* mis en place par la Confédération dans le cadre de la politique climatique, avec l'objectif similaire de promouvoir les acteurs du secteur des cleantechs et du *climate-business*. Pour cette raison, une évaluation attentive de la coordination entre la Fondation privée et le nouveau fonds public semble nécessaire pour maximiser les synergies et limiter les conflits.

## 4 Conclusion et recommandations

La création de la Fondation suisse pour le climat par des acteurs du Modèle représente une innovation indéniable par rapport au cadre légal. Les acteurs ayant participé à la création de cet instrument volontaire et privé ont le mérite d'avoir identifié une lacune de la législation : une inégalité de traitement économique entre grandes entreprises du secteur des services et PME du monde industriel résultant des modalités de perception et de redistribution de la taxe ; et d'avoir proposé une solution qui compense partiellement cette inégalité en permettant, de plus, des réductions additionnelles de CO<sub>2</sub>. En outre, le mécanisme de subventionnement que propose la Fondation qui assure, notamment, un transfert de fonds aux entreprises proposant des solutions innovantes en matière de réduction du CO<sub>2</sub> (*climate-business*), précède de plusieurs années le mécanisme analogue qu'a introduit la Confédération en 2013 par le biais du Fonds de technologie<sup>298</sup>.

L'émergence d'un instrument comme la Fondation suisse pour le climat soulève nécessairement quelques questions quant à la pertinence de la politique climatique de la Confédération. Dans une certaine mesure, il est logique que la taxe CO<sub>2</sub> impacte plus l'industrie que les services et crée en cela une inégalité de traitement : il s'agit précisément du

---

<sup>298</sup> Art. 35, Loi sur le CO<sub>2</sub> du 23 décembre 2011.

but d'une taxe d'incitation que de favoriser les conditions cadres des entreprises qui produisent de la valeur ajoutée avec une faible intensité CO<sub>2</sub>, ce qui est le cas de nombre d'entreprises du secteur des services. Plus discutable est le fait qu'au sein de l'industrie, ce soit les PME qui soient les principales victimes de cette distorsion : puisque les grandes entreprises du secteur de l'industrie sont gérées par des conventions de réduction, ce sont principalement les PME de ce même secteur qui portent en grande partie le poids de la taxe CO<sub>2</sub>. Dans le cas d'espèce, *l'action privée de la Fondation suisse pour le climat permet une redistribution plus solidaire du produit de la taxe que ce qui est prévu par la loi.*

Cette situation porte le débat sur la désirabilité même d'une *taxe incitative* pour lutter contre le CO<sub>2</sub> par rapport à un système de *redevance* ou *d'impôt*. En effet, une taxe d'incitation ne doit pas récolter de recettes fiscales, mais inciter ses groupes cibles à adopter le comportement souhaité. L'entièreté (ou la grande majorité) de son produit doit être redistribué à ceux qui l'ont financé et ne doit en principe pas servir à payer des prestations supplémentaires de la Confédération. En l'occurrence l'affectation partielle de la taxe sur le CO<sub>2</sub> au Programme Bâtiments et au Fonds technologique est possible parce que : « la partie affectée de la taxe soutient la réalisation de l'objectif de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, c'est-à-dire la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et ne constitue qu'une partie relativement faible du produit entier de la taxe »<sup>299</sup>. À l'opposé, la redevance ou l'impôt ne doivent pas être redistribués à ceux sur qui ils sont prélevés et peuvent servir à financer intégralement des programmes publics d'intervention. Leur acceptabilité politique est par contre bien plus faible.

*L'émergence et la contribution de la Fondation suisse pour le climat illustrent les limites du modèle de la taxe incitative.* L'obligation de redistribuer le produit de la taxe à l'ensemble de la population et à l'économie dilue d'autant les sommes perçues par les individus et les entreprises, ce qui les rend peu visibles et surtout peu intelligibles : peu d'entreprises (et de personnes) ont conscience de l'existence d'un remboursement universel de la taxe CO<sub>2</sub> par le biais de l'AVS respectivement de l'assurance maladie, et la rationalité d'un tel remboursement en vue de l'objectif de la loi sur le CO<sub>2</sub> est difficile à saisir. La taxe n'agit dès lors que par un signal prix sur les combustibles au moment de l'achat, mais le produit de la taxe n'est pas remis à profit pour provoquer des réductions supplémentaires de CO<sub>2</sub>. L'instrument de la Fondation suisse pour le climat utilise le produit de la taxe comme pourrait le faire un système de redevance : l'entièreté du produit de la taxe redistribué aux entreprises de la Fondation est mise à profit pour financer des mesures de réduction supplémentaires du CO<sub>2</sub>. L'avantage est non seulement climatique, mais également social, puisque les programmes financés favorisent les PME.

Or, même si la contribution de la Fondation suisse pour le climat est indéniablement utile, il y a peu de raisons pour qu'un tel service de gestion des distorsions ou inversement de valorisation climatique et sociale du produit de la taxe CO<sub>2</sub> soit *externalisée* ou délégué à des privés. La

---

<sup>299</sup> CEATE-N. (2009). Initiative parlementaire. Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment. Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national: CEATE-N..

Fondation montre de plus certaines limites qui pourraient être comblées par des instruments publiques, telles que des ressources financières succinctes, l'existence d'une disparité géographique dans l'allocation des montants, ainsi que des procédures de monitoring améliorables.

Le modèle de la Fondation suisse pour le climat suggère trois manières d'améliorer le cadre légal. La faisabilité politique de ces recommandations doit cependant encore être évaluée, et celles-ci sont présentées dans l'ordre de leur acceptabilité présumée.

- Premièrement, une réflexion doit être menée sur le modèle de causalité du nouvel instrument du Fonds de technologie de la Confédération (adéquation des groupes cibles) et sa coordination possible avec la Fondation suisse pour le climat. En effet, les financements de la Fondation sont déjà versés principalement aux entreprises innovant dans le domaine de la protection du climat. Un risque de doublon existe. En outre, la Fondation compense en partie les inégalités de traitement créées par la taxe CO<sub>2</sub>, élément qui pourrait inspirer le fonctionnement du Fonds de technologie. Les synergies possibles entre les deux instruments privés et publics devraient être exploitées.
- Deuxièmement, le fonctionnement du système de taxation existant serait plus efficace si une obligation de transparence existait dans la loi sur le CO<sub>2</sub> quant aux montants payés et reçus au titre de la taxe CO<sub>2</sub> pour les personnes juridiques. Ces flux de ressources pourraient être clairement affichés sur les bilans comptables des entreprises (à l'image de la redistribution de la taxe au bénéfice des personnes physiques par le biais de l'assurance maladie), ce qui favoriserait une concurrence saine pour une utilisation à bon escient des combustibles fossiles, respectivement du produit de la taxe. L'exemple de la Fondation suisse pour le climat montre que des enjeux d'image existent autour de qui paie et qui bénéficie de la taxe, que la politique climatique pourrait exploiter pour favoriser des stratégies ambitieuses de réduction du CO<sub>2</sub> en permettant une meilleure conscience publique de ces enjeux.
- Troisièmement et plus fondamentalement, l'existence même de la Fondation suisse pour le climat démontre qu'une réflexion sur la manière de limiter les inégalités de traitement créées par le cadre légal entre le secteur des services et de l'industrie, et au sein de l'industrie entre les PME et les grandes entreprises exonérées de la taxe et gérées par des conventions de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> doit être entamée. Une telle réflexion ne peut aboutir que sur des propositions de changement d'envergure du système de taxation incitative actuelle. Une piste de réflexion peut être proposée. Les modalités de redistribution de la taxe pour les entreprises seraient plus égalitaires (mais plus complexes et coûteuses) si elles étaient basées sur une *norme de performance climatique par secteur d'activité* plutôt que sur la masse salariale. L'indexation du produit de la taxe à des standards de performance climatique plutôt qu'à la masse salariale réduirait le biais en faveur des grandes entreprises et encouragerait le développement de stratégies ambitieuses de réduction du CO<sub>2</sub>. De telles normes de performance pourraient être définies en partenariat avec l'AEnEC et Act et possiblement au travers des procédures de monitoring déjà mises en place par le système

des conventions d'objectifs. En outre, un tel système de rétribution au mérite aurait l'avantage de favoriser la signature de convention de réduction volontaire par les PME.

## 5 Bibliographie

Bürki, T. (2006). Modèle énergétique de Zürich : l'histoire d'un succès. *Energieia* - Bulletin de l'Office fédéral de l'énergie no.1.

CEATE-N. (2009). Initiative parlementaire. Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment. Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national : CEATE-N.

Daguet, S. (2014). *Payer pour polluer ? La fiscalité écologique en Suisse*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

Dupuis, J., & Knoepfel, P. (2011). Les barrières à la mise en œuvre des politiques d'adaptation au changement climatique : le cas de la Suisse. *Swiss Political Science Review*, 17(2), 188-219.

Fondation suisse pour le climat (2013). Rapport annuel.

Ingold, K. (2008). *Analyse des mécanismes de décision : Le cas de la politique climatique suisse*. Zürich/Chur: Rüegger Verlag.

OFEV, OFEN (2011). Directives de l'OFEV et de l'OFEN à l'Agence de l'Énergie pour l'Economie (AEnEc). Berne : OFEV, OFEN.

Scheidegger, A., Aerni, S. (2014). *Conventions d'objectifs conclues avec la Confédération et visant l'amélioration de l'efficacité énergétique*. Berne : OFEN.

Walter, L. (2013). *La production d'électricité renouvelable en Suisse : état des lieux et évaluation des mesures prises*. Travail de Bachelor. Université de Fribourg, Suisse.

### Site Web

[www.act-schweiz.ch](http://www.act-schweiz.ch) (mars 2015)

[www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch) (mars 2015)

[www.bfe.admin.ch](http://www.bfe.admin.ch) (mars 2015)

[www.enaw.ch](http://www.enaw.ch) (mars 2015)

[www.energiemodell-zuerich.ch](http://www.energiemodell-zuerich.ch) (mars 2015)

[www.swissinfo.ch/fre/une-fondation-pour-climat/6777426](http://www.swissinfo.ch/fre/une-fondation-pour-climat/6777426) (mars 2015)



## II. Le commerce de détail : les cas de Coop et Migros<sup>300</sup>

### 1 Introduction

Coop et Migros représentent des cas de figure particulièrement intéressants au sein du secteur des services : entreprises produisant d'importantes quantités de GES, elles sont également parmi les plus innovantes en matière de stratégies de réduction. En 2012, Coop et Migros représentaient à eux seuls approximativement 782'460 tonnes de CO<sub>2</sub>eq — en incluant les émissions de la consommation d'électricité —, soit environ 17 % des émissions que la méthodologie de calcul du protocole de Kyoto attribue à l'ensemble du secteur des services en Suisse.<sup>301</sup>

Après l'adoption de la loi sur le CO<sub>2</sub> en 1998, Coop et Migros ont été parmi les premières entreprises à signer une convention de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> avec l'AEnEC (en 2004).<sup>302</sup> Depuis lors, les deux grands distributeurs déploient d'importants efforts de communication sur ces démarches, réalisant une véritable opération *marketing* de leurs efforts pour la protection du climat. Migros avance que ses émissions auraient diminué de 30 % entre 2000 et 2010 et veut les réduire de 20 % supplémentaire d'ici à 2020.<sup>303</sup> Quant à elle, Coop s'est fixé l'objectif de devenir climatiquement neutre pour 2023, pour moitié par des mesures internes et pour l'autre par la compensation à l'étranger. Les objectifs de réductions du CO<sub>2</sub> déjà atteints et ceux qui sont annoncés par Coop et Migros surpassent largement ce qu'impliquent leurs obligations légales. Ils dépassent également les efforts consentis en moyenne par le secteur de l'industrie et des services ou même par la Confédération (-20 % de CO<sub>2</sub> en 2020 par rapport à 1990, selon la loi sur le CO<sub>2</sub>). Les deux grands distributeurs sont ainsi fréquemment cités comme modèle en matière de lutte contre le changement climatique.<sup>304</sup>

---

<sup>300</sup> La réalisation de ce rapport détaillé a bénéficié du soutien financier du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) dans le cadre d'une synergie avec le projet « Accès des citoyens aux décisions sur la durabilité des systèmes alimentaires » (fonds no 145181).

<sup>301</sup> Propre estimation, basée sur les données fournies dans : Migros. (2013). Dossier Umwelt. In Migros (Ed.), *Geschäftsbericht 2012*. [www.migros.ch/m12](http://www.migros.ch/m12). ; Coop-gruppe. (2014). *Geschäftsbericht 2013*. Basel: Coop Genossenschaft. ; OFEV. (2014). Swiss Greenhouse Gas Inventory 1990-2012, from <http://www.bafu.admin.ch/climate-reporting>.

<sup>302</sup> AEnEC. (2004). L'Agence de l'énergie pour l'économie signe la première convention avec la Confédération, *Communiqué de presse*.

<sup>303</sup> Migros. (2014a). Emissions de gaz à effet de serre, from <http://www.migros.ch/generation-m/fr/developpement-durable/environnement/protection-climat-energie/reduction-emissions-co2.html>

<sup>304</sup> Cf. citation A. Burkhardt, OFEV, in Coop-gruppe. (2014). *Geschäftsbericht 2013*. Basel: Coop Genossenschaft. et citation H.R. Hauri, OFEN in Migros. (2013). Dossier Umwelt. In Migros (Ed.), *Geschäftsbericht 2012*. [www.migros.ch/m12](http://www.migros.ch/m12).

Il paraît dès lors pertinent d'identifier les mécanismes expliquant l'exemplarité de ces deux entreprises, ainsi que les éventuelles limites à leurs stratégies de réduction du CO<sub>2</sub>.

## 1.1 Questions de recherche

- Comment l'exemplarité de Coop et Migros en matière de stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> se manifeste-t-elle ?
- Qu'est-ce qui explique l'exemplarité de Coop et Migros et dans quelle mesure le cadre institutionnel et la politique climatique y contribuent ?
- Quelles sont les limites à la mise en œuvre des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> innovantes et ambitieuses ? Et comment la politique climatique pourrait-elle contribuer à les surmonter ?

## 1.2 Méthode :

Cette étude se base sur la méthodologie de l'étude de cas comparés et prend pour objet les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de Coop et Migros. Cette démarche fait sens à plusieurs titres. Premièrement, Coop et Migros dominent le secteur du commerce de détail en Suisse, générant environ 37 % de sa valeur totale estimée en 2013 à environ 100 milliards de francs suisses.<sup>305</sup> Une étude comparative de ces deux acteurs couvre dès lors une part significative des dynamiques en cours dans le secteur. Deuxièmement, parmi les acteurs importants du commerce de détail en Suisse, Coop et Migros sont ceux qui se sont le plus investis dans la problématique du développement durable.<sup>306</sup> Coop est par exemple le premier promoteur du bio en Suisse avec 48 % de parts de marché, alors que Migros arrive en deuxième position avec 25.7 %.<sup>307</sup> Tous deux sont considérés par certaines études comparatives comme parmi les détaillants les plus durables à travers le monde.<sup>308</sup> Enfin, troisièmement, Coop affiche des ambitions sensiblement plus élevées que Migros en matière d'objectifs de réduction du CO<sub>2</sub>. Dès lors, la comparaison doit également permettre d'identifier les facteurs expliquant cette divergence entre deux acteurs de taille et d'importance comparables.

Cette étude se base sur la documentation existante (notamment les rapports d'activités et le reporting environnemental de Coop et Migros), ainsi que sur 10 entretiens approfondis et semi-structurés avec des acteurs directement impliqués dans les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de ces deux entreprises. Des décideurs de Migros, Coop, d'associations de consommateurs, d'associations environnementales, ainsi que de membres de l'OFEV et de l'AENeC ont ainsi été

---

<sup>305</sup> Coop-groupe. (2014). Geschäftsbericht 2013. Basel: Coop Genossenschaft; Migros. (2014b). Geschäftsbericht 2013. <http://m13.migros.ch>.

<sup>306</sup> Steinemann, M., Ackermann, N., & Peter, D. (2006). Nachhaltigkeitsrating im schweizer Detailhandel (Bereich Food). Zürich: WWF, Vier Pfoten, INrate.

<sup>307</sup> Bio-Suisse. (2014). Conférence de presse annuelle de Bio Suisse du 9 avril 2014. Basel.

<sup>308</sup> Voir par ex. les classements établis par l'agence de notation Oekom Research: [www.oekom-research.com](http://www.oekom-research.com).

interviewés<sup>309</sup>. Les informations ont été triangulées afin de confronter les divergences entre acteurs.

### **1.3 Cadrage théorique : typologie des instruments de réduction du CO<sub>2</sub> dans le commerce de détail**

Les commerces de détail génèrent des émissions de CO<sub>2</sub> par une large palette d'activités différentes. Cette recherche se focalise sur deux dimensions du bilan carbone de Coop et de Migros.

Premièrement, *les émissions de CO<sub>2</sub> directement produites*. Cette catégorie renvoie à une grande diversité de sources de CO<sub>2</sub> de niveaux (Scope) 1 et 2, qui constituent la part centrale des bilans CO<sub>2</sub> officiellement publiés par les grands détaillants. Il s'agit des émissions provoquées par : les transports et la mobilité ; les bâtiments (éclairage, chauffage, pertes de chaleur) ; la réfrigération ; la consommation en électricité des succursales de ventes ; ainsi que par les activités de production, de transformation et de distribution des biens de consommation.

Deuxièmement, *les émissions indirectes contenues dans les produits de consommation*. Les produits de consommation comportent en effet un « passif » en matière de CO<sub>2</sub> qui est constitué par les émissions provoquées par leur production, leur transport, leur mise à disposition et leur élimination. Il s'agit donc d'émissions de type Scope 3 dont l'impact sur le climat ne peut être négligé : en 2007, un rapport commandité par l'OFEV estimait que les GES contenus dans les biens et services consommés en Suisse représentaient 43 % de l'ensemble des émissions générées par la Suisse<sup>310</sup>. En outre, la production, transformation, distribution et consommation de produits alimentaires compteraient pour environ 30 % de la *charge écologique* imputable à la Suisse.<sup>311</sup>

Les instruments de réduction du CO<sub>2</sub> s'appliquant au commerce de détail se distinguent donc non seulement par leur statut volontaire, hybride ou public contraignant (cf. Chapitre II .A), mais également selon leur échelle d'application (entreprise ou produit de consommation). Le Tableau 17 synthétise les différents instruments envisageables à ces deux échelles. Une telle typologie permet d'évaluer comment se manifeste la proactivité de Coop et de Migros en matière de lutte contre le CO<sub>2</sub>.

---

<sup>309</sup> Une liste détaillée est fournie en annexe, ainsi qu'une grille d'entretien standard.

<sup>310</sup> La méthodologie de calcul retenue dans le cadre du protocole de Kyoto impute les émissions de CO<sub>2</sub> au pays producteur. Seuls les émissions de CO<sub>2</sub> résultant de la production de biens et services sur le territoire national sont imputées à la Suisse, alors que les émissions contenues dans les biens et services importés ne sont pas comptabilisées. Cette situation avantage grandement un pays comme la Suisse, qui consomme passablement de biens et services importés riches en CO<sub>2</sub>, mais qui détient comparativement peu d'industries à grosse consommation d'énergie sur son territoire. Jungbluth, N., Steiner, R., & Frischknecht, R. (2007). Graue Treibhausgas-Emissionen der Schweiz 1990-2004. Erweiterte und aktualisierte Bilanz. Bern: BUWAL.

<sup>311</sup> OFEV. (2012). Objectif Transparence. *Environnement*, vol.1/2012, p. 5.

Tableau 17 : typologie des mesures de réduction du CO<sub>2</sub> possibles dans le commerce de détail

Types d'instruments	Exemples
<b>1. Instruments à l'échelle de l'entreprise</b>	
<b>privé et volontaire</b>	Objectifs internes de réduction des émissions de CO <sub>2</sub>
<b>hybride</b>	Convention d'objectifs de réduction des émissions de CO <sub>2</sub> négociée avec un partenaire (para) étatique ; programme public d'encouragement avec participation volontaire
<b>public et contraignant</b>	Incitation sur les prix (taxe sur le CO <sub>2</sub> )
	Normes légales
<b>2. Instruments à l'échelle du produit</b>	
<b>privé et volontaire</b>	Label spécifique ( <i>Food Miles, consommation énergétique, bilan CO<sub>2</sub></i> )
	Label générique (incorporant des dimensions climatiques)
	Limitation de l'assortiment proposé à la vente
<b>hybride</b>	Label spécifique ( <i>Food Miles, consommation énergétique, bilan CO<sub>2</sub></i> )
	Label générique (incorporant des dimensions climatiques)
	Limitation de l'assortiment proposé à la vente
<b>public et contraignant</b>	Label spécifique ( <i>Food Miles, consommation énergétique, bilan CO<sub>2</sub></i> )
	Label générique (incorporant des dimensions climatiques)
	Normes légales
	Incitation sur les prix

Parmi ces instruments, les démarches de certification/labellisation à l'échelle du produit sont particulièrement complexes à saisir tant la « jungle » de labels existant actuellement apparaît hétéroclite en termes d'ambitions, de méthodologies et de degrés de contraintes. Il paraît dès lors utile de distinguer ces labels selon trois dimensions :

- *le degré de spécificité* du label ; la question est ici de savoir si le label est spécifique à la protection du climat ou si les objectifs climatiques sont intégrés à un label générique, à visée plus globale dans le domaine de l'éthique ou de l'environnement ;
- *le statut public ou privé* ; on retrouve ici trois classes de labels en fonction du degré d'intervention étatique : les labels strictement privés, reposant sur des standards volontaires fixés et contrôlés directement par les entreprises ou par des organismes indépendants (Bio Suisse par exemple) ; les labels hybrides, non obligatoires, mais encadrés par l'État et pour lesquels des conditions et standards minimaux sont fixés légalement (Bio dit « fédéral », détaillé par l'Ordonnance sur l'agriculture biologique<sup>312</sup> par exemple). ; les labels (ou déclarations) contraignants, dont l'apposition est obligatoire au sens de la loi (Loi sur les denrées alimentaires<sup>313</sup> par exemple) ;

<sup>312</sup> Ordonnance sur l'agriculture biologique et la désignation des produits et des denrées alimentaires biologiques, RS 910.18.

<sup>313</sup> Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI), RS 817.0.

- *le type d'information affichée* ; les labels climatiques peuvent rendre compte uniquement de la distance parcourue et/ou du moyen de transport utilisé (labels dit Food Miles)<sup>314</sup> ; ou alors de la consommation énergétique du produit (labels énergétiques) ; ou encore, intégrer un bilan CO<sub>2</sub> complet issu d'une analyse de cycle de vie. De plus, les méthodologies pour calculer ces informations diffèrent fréquemment.

## 2 Étude de cas n°1 : stratégies de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> chez Coop

Le groupe Coop, deuxième distributeur de Suisse derrière Migros, est fondé en 1890 sous le nom d'*Union suisse des sociétés de consommation*, qui deviendra Coop Suisse en 1967. Le 1<sup>er</sup> janvier 2001, après plusieurs regroupements précédents, Coop Suisse et les 14 sociétés coopératives régionales qui subsistent fusionnent. Les processus décisionnels sont désormais centralisés au sein d'une seule entité : le Groupe Coop Société Coopérative (ci-après : Coop ou le groupe Coop).

Présentée comme pionnière<sup>315</sup>, récompensée par de nombreux prix<sup>316</sup>, Coop a progressivement fait du développement durable et de la lutte contre le réchauffement climatique une véritable – et *lucrative* – stratégie d'entreprise. Elle entend montrer, par ses actions, qu'écologie et rentabilité économique ne sont pas nécessairement opposées. Au cœur de cette stratégie figure la lutte contre le réchauffement climatique, qui constitue l'un des trois piliers sur lesquels repose le *Concept stratégique développement durable* (Figure 51). Des objectifs de réduction des émissions ont été fixés et diverses mesures mises en place pour les atteindre. Ces mesures se déclinent essentiellement à l'échelle de l'entreprise. Si quelques instruments sont également prévus au niveau de l'assortiment des produits, ils ne sont pas spécifiquement intégrés à la stratégie de lutte contre le réchauffement climatique. Ils composent en fait un autre pilier du *Concept stratégique développement durable*, lié aux gammes de produits durables.

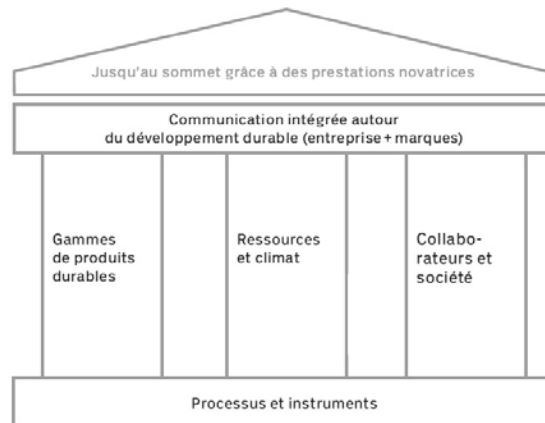
---

<sup>314</sup> Øresund Food Network. (2008). Climate change and the food industry. Climate labelling for food products : potential and limitations. Copenhague : Øresund Food Network.

<sup>315</sup> Par elle-même et par divers observateurs comme, par exemple, le WWF. Voir [http://www.wwf.ch/fr/projets/cooperations/les\\_partenariats/coop.cfm](http://www.wwf.ch/fr/projets/cooperations/les_partenariats/coop.cfm).

<sup>316</sup> Peuvent être cités le prix du détaillant le plus durable du monde (oekom 2011), celui de la gestion de l'énergie EHI (2012), l'Energy Globe Suisse Award (2014) ou encore le Prix du solaire européen (2014).

Figure 51 : concept stratégique développement durable du groupe Coop



Source : Coop, 2011, p.10

## 2.1 Analyse des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub>

### 2.1.1 Mise à l'agenda

L'engagement écologique de Coop n'est pas nouveau<sup>317</sup>. En 1973 déjà, la protection de l'environnement est ancrée dans les statuts alors qu'en 1991, le Conseil d'administration place l'écologie parmi les orientations stratégiques de l'entreprise. Au milieu des années 1990, le premier rapport sur l'environnement est publié<sup>318</sup>, dans la foulée des premières campagnes de publicité pour la marque Naturaplan. À l'époque, le changement climatique n'est toutefois pas (encore) un enjeu spécifique (le terme n'apparaît qu'une fois dans le rapport de 1995), contrairement à la question énergétique, qui elle, est thématiquée de longue date. Les premières directives volontaires en la matière sont adoptées en 1978 alors que le premier concept global de rationalisation énergétique date de 1984. Chacune des coopératives régionales disposait, en outre, de son propre programme d'économies d'énergie à la fin des années 1990.

C'est au début des années 2000 que la lutte contre le réchauffement climatique et la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> s'affirment comme des thématiques importantes. L'adoption de la loi sur le CO<sub>2</sub> et les débats qui l'ont précédés contribuent à sensibiliser les différentes parties prenantes au sein de l'entreprise. Progressivement, le groupe développe une politique ambitieuse de rationalisation énergétique et de diminution des émissions. Celle-ci s'est systématisée à partir de 2002 grâce aux conventions de réduction préparées avec l'AEnEC, qui deviendront des engagements formels de réduction vis-à-vis de la Confédération en 2004.

---

<sup>317</sup> Sur ces questions historiques, voir Coop. (2005). *Durabilité. Faits et chiffres relatifs à l'évolution économique, écologique et sociale du groupe Coop*. Basel: Coop Genossenschaft, 16-17 ; 78.

<sup>318</sup> Coop. (1996). *Umweltbericht 1995*. Basel: Coop Genossenschaft.

En 2006, Coop devient membre du *WWF Climate Savers* (anc. *WWF Climate Group*) et s'engage, dès 2007, sur la voie de la compensation de ses émissions. Elle crée un fonds de compensation et développe de nombreux projets en partenariat avec le WWF (dont elle applique la norme *Gold Standard*) et My Climate. Dans le même temps, les rapports avec le WWF prennent une forme plus intégrée à travers la signature d'un partenariat environnemental qui inscrit la collaboration entre les deux acteurs sur le long terme. Les différents rapports sur le développement durable font la part belle à ce partenariat « *unique en son genre pour le commerce* »<sup>319</sup>, à travers lequel Coop bénéficie de la confiance et de la notoriété que peut lui apporter une organisation environnementale reconnue et légitime. Ce type de partenariat n'est, toutefois, pas rare pour le WWF, qui les a multipliés ces dernières années. D'après son site internet<sup>320</sup>, « *les entreprises partenaires bénéficient des connaissances techniques et du savoir-faire du WWF. En contrepartie de cette collaboration, [elles] apportent au WWF leur soutien financier* » (dans le cas de Coop : 1 à 3 millions de CHF/an).

Le point culminant de la stratégie climatique de Coop a, sans aucun doute, été la formulation de la vision de *neutralité CO<sub>2</sub>* au début de l'année 2008. Celle-ci structure l'ensemble des mesures – et du concept de *marketing* des efforts de réduction – mises en place depuis lors.

## 2.1.2 Programmation des objectifs

Deux étapes successives peuvent être distinguées dans la stratégie déployée par Coop : dans un premier temps, les engagements formels de réduction développés en collaboration avec l'AEnEC, légalement contraignants et permettant une exonération de la taxe CO<sub>2</sub> (*instruments hybrides*) ; puis, dans un deuxième temps, la vision *neutralité CO<sub>2</sub>*, qui s'ajoute aux engagements formels et permet à l'entreprise une forme de sur-différenciation par rapport à ses concurrents en associant son image de pionnière dans le domaine environnemental (*instrument volontaire*).

### 2.1.2.1 Conventions d'objectifs avec l'AEnEC (2004, renouvelées en 2013)

En mars 2004, soit avant que les modalités concrètes de la taxe sur le CO<sub>2</sub> ne soient mises en consultation auprès des principaux groupes d'intérêts, le groupe Coop signe une série de conventions d'objectifs avec l'AEnEC. Plusieurs raisons expliquent cette collaboration précoce :

#### *I. Continuité et soutien à la stratégie d'entreprise*

Au début des années 2000, le groupe Coop nouvellement créé a rapidement manifesté sa volonté de relever l'ambition de ses objectifs énergétiques<sup>321</sup>. La collaboration avec l'AEnEC a, dans ce cadre, été vue comme une opportunité de bénéficier d'une expertise

---

<sup>319</sup> Coop. (2008a). *Rapport sur le développement durable 2007*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 5.

<sup>320</sup> [http://www.wwf.ch/fr/projets/cooperations/les\\_partenariats/coop.cfm](http://www.wwf.ch/fr/projets/cooperations/les_partenariats/coop.cfm).

<sup>321</sup> Coop. (2005). *Durabilité. Faits et chiffres relatifs à l'évolution économique, écologique et sociale du groupe Coop*. Basel: Coop Genossenschaft, p.78.

externe afin de planifier et coordonner les mesures mises en place. Elle a contribué à donner un « *nouvel élan* » aux efforts déployés dans le domaine énergétique<sup>322</sup>.

### *II. Marketing des efforts de réduction*

La collaboration avec l'AEnEC offrait également l'opportunité d'accroître la communication sur l'engagement environnemental de Coop auprès du grand public. Le premier rapport sur le développement durable, publié par Coop en 2004 (l'année de la signature de la convention), fait ainsi la part belle à ce partenariat aux objectifs « *ambitieux* », « *remarquables* » en matière de changement climatique. Il s'agit, à travers ce rapport, de combler une « *lacune* », en exposant la façon dont les « *responsabilités* » sont assumées. D'une manière générale, l'ensemble de la communication autour de l'engagement environnemental du groupe devient plus systématique et détaillé en parallèle à la signature de la convention avec l'AEnEC. Cet aspect est explicitement intégré au *Concept stratégique pour le développement durable*, qui parle de *communication intégrée* (Figure 51).

### *III. Raisons économiques*

La volonté d'échapper à la taxe d'incitation prévue dans la nouvelle loi sur le CO<sub>2</sub> de même que les économies potentielles liées à la rationalisation de la consommation énergétique ont également joué un rôle important. Les propos du coordinateur pour les centrales de distribution au sein du rapport de 2004 illustrent parfaitement cette réalité : « *que nous devons ou non payer la taxe sur le CO<sub>2</sub>, les mesures ont un résultat concret : elles contribuent à la préservation de l'environnement, et elles diminuent nos coûts énergétiques* » (p. 77).

### *IV. Raisons politiques*

Coop poursuivait, enfin, des objectifs politiques au travers de sa collaboration avec l'AEnEC. Il s'agissait d'éviter d'être soumis à la future taxe tout en soutenant son principe politiquement<sup>323</sup>. Cette stratégie permettait à Coop d'asseoir son image de modèle en matière de protection de l'environnement, tout en évitant les coûts liés à la taxe, qui pèseraient sur d'autres entreprises. D'autre part, ceci visait à démontrer que Coop n'avait nullement besoin d'un encadrement légal pour réguler de manière autonome ses émissions de CO<sub>2</sub> : « *Coop travaille en étroite collaboration avec les autorités concernées, en allant souvent au-delà des exigences légales. Le fait de prendre des engagements sur une base purement volontaire permet d'éviter la multiplication des textes législatifs* »<sup>324</sup>.

---

<sup>322</sup> Coop. (2005). *Durabilité. Faits et chiffres relatifs à l'évolution économique, écologique et sociale du groupe Coop*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 77.

<sup>323</sup> DETEC. (2005). *Analyse des résultats de la procédure de consultation sur les mesures requises pour atteindre les objectifs de réduction des émissions fixés dans la loi sur le CO<sub>2</sub>*. Berne: DETEC.

<sup>324</sup> Coop. (2005). *Durabilité. Faits et chiffres relatifs à l'évolution économique, écologique et sociale du groupe Coop*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 72.

Dans le cadre du partenariat avec l'AEnEC, le potentiel d'économies d'énergie est analysé et des objectifs ainsi que des plans de mesures négociés avec les différentes filiales et entreprises du groupe. En mars 2004, ces éléments sont évalués par deux auditeurs externes, accompagnés de deux représentants de l'OFEV et de l'OFEN. Ceux-ci ont, notamment, vérifié l'ambition des objectifs de réduction et du plan de mesures, dans la perspective d'une exonération de la future taxe. Après la validation des conventions par l'administration fédérale, Coop devient alors la première enseigne de la grande distribution à avoir signé des engagements de réduction du CO<sub>2</sub> pour l'ensemble de son groupe, soit une série de conventions à valeur obligatoire couvrant 28 entreprises, ainsi qu'une série de conventions volontaires pour 8 autres entreprises et tous les points de vente. Les objectifs à atteindre au travers de ces conventions sont les suivants :

- centrales de distribution & entreprises de production (avec exonération de la taxe) : une réduction de 16 % de l'intensité CO<sub>2</sub> en 2010 par rapport à 2000
- points de vente (sans exonération) : une réduction de l'intensité CO<sub>2</sub> de 37 % en 2010 par rapport à 2000

L'intensité CO<sub>2</sub> est un concept de mesure défini par l'AEnEC, qui propose de calculer la différence entre les émissions réellement produites par l'entreprise en 2010, et ce qu'elle aurait émis selon la croissance projetée et en l'absence de mesures *additionnelles*<sup>325</sup> (« baseline »). Une réduction de 16 % de l'intensité CO<sub>2</sub> ne signifie donc pas que les *émissions absolues* de l'entreprise vont effectivement baisser, mais que des *émissions supplémentaires théoriques ont été évitées* à hauteur de 16 %. Coop a renouvelé et étendu ses engagements auprès de la Confédération en 2013, suite à la révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub>.

### **2.1.2.2 Vision Neutralité CO<sub>2</sub> (2008)**

En 2008, soit avant l'échéance des conventions de 2004 et en parallèle avec l'entrée en vigueur de la taxe CO<sub>2</sub>, Coop affirme sa volonté de devenir neutre en émissions de CO<sub>2</sub> à l'horizon 2023 (vision *neutralité CO<sub>2</sub>*). Cette nouvelle orientation stratégique, purement volontaire, a été prise par la direction générale et surprendra le personnel chargé de mettre en œuvre les conventions de réduction. La vision neutralité CO<sub>2</sub> va plus loin que les objectifs négociés avec l'AEnEC tout en s'inscrivant, indéniablement, dans leur continuité. L'AEnEC salue d'ailleurs cette décision, à la concrétisation de laquelle elle va participer par la réalisation d'une étude de faisabilité évaluant les potentiels techniques et économiques d'un bilan CO<sub>2</sub> neutre<sup>326</sup>.

---

<sup>325</sup> Dupuis, J. (2012). Wirkt die Schweizer Klimapolitik an der Reduktion globaler Treibhausgasemissionen mit? Die Problematik der Additionalität von Kompensationsmassnahmen. In OcCC – Organe consultatif sur les changements climatiques (Ed.), *Klimaziele und Emissionsreduktion – Eine Analyse und politische Vision für die Schweiz* (pp. 46-47). Bern: OcCC – Organe consultatif sur les changements climatiques,.

<sup>326</sup> AEnEC. (2012). Pour moi et pour toi : bilan CO<sub>2</sub> neutre d'ici 2023. *Dans les faits*, 8.

Les raisons mises en avant pour expliquer cette nouvelle stratégie ont trait à la volonté de formuler un objectif clair, facilement communicable par un slogan intelligible par tous. La décision de Coop de devenir neutre climatiquement est cependant indissociable de la concurrence à laquelle se livre Coop et Migros autour des enjeux climatiques. Chacune a signé des conventions d'objectifs avec l'AEnEC et cherche des moyens de se différencier et d'affirmer leur position de leader dans le domaine de la protection du climat. Coop lance l'étiquette By Air en 2007 (voir ci-dessous), auquel Migros répond à travers son partenariat avec Climatop en février 2008 (voir section 3). En parallèle, les deux groupes s'engagent dans des campagnes de publicité visant à les présenter « *als Musterknaben in Sachen Klimaschutz* »<sup>327</sup> (Figure 52). L'objectif de neutralité climatique sert ainsi également à asseoir le rôle de pionnier et de leader du développement durable que Coop s'applique à se donner depuis plus d'une décennie.

Figure 52 : campagnes de publicité de Coop et Migros



Source : [www.persoendlich.com/news/werbung/werbeschlacht-um-co2-ausstoss-278713#.VVXmNjFWFvQ](http://www.persoendlich.com/news/werbung/werbeschlacht-um-co2-ausstoss-278713#.VVXmNjFWFvQ)

La vision *neutralité* CO<sub>2</sub> se décompose en deux étapes successives : d'abord une diminution absolue de 50 % des émissions jusqu'en 2023 ; puis une compensation des émissions restantes à partir de cette date<sup>328</sup>, grâce à une collaboration avec l'entreprise Myclimate. Durant la première phase, l'objectif est de diminuer d'environ 20 % la consommation annuelle d'énergie en valeur absolue et de porter à 80 % la part des énergies renouvelables, afin de réduire d'environ 50 % les rejets annuels de CO<sub>2</sub> en valeur absolue (avec 2008 comme année de référence). Cet objectif concerne l'ensemble des points de vente, centrales de distribution, entreprises de production, ainsi que les autres divisions du groupe, l'administration, les transports de marchandises, ou les déplacements professionnels des collaborateurs.

<sup>327</sup> <http://www.persoendlich.com/news/werbung/werbeschlacht-um-co2-ausstoss-278713#.VVXmNjFWFvQ>.

<sup>328</sup> Coop. (2010a). *Rapport sur le développement durable 2009*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 36.

Transgourmet, dont Coop a pris le contrôle en 2011, et le groupe de transformation de Viande Bell ne sont en revanche pas liés par cet engagement et disposent de leurs propres objectifs<sup>329</sup>.

### **2.1.3 Mise en œuvre des instruments à l'échelle de l'entreprise**

Les mesures mises en place se déclinent essentiellement à l'échelle de l'entreprise. Leur nombre est tel qu'il est difficile d'en avoir un aperçu exhaustif. Il est, également, difficile de dissocier celles qui relèvent des conventions d'objectifs passées avec l'AEnEC et celles qui ont été adoptées de manière strictement volontaire, la communication du groupe n'étant pas des plus transparentes sur ce point. Par contre, l'ensemble des mesures environnementales mises en place fait l'objet d'une communication remarquablement détaillée. Celle-ci s'est encore systématisée en 2015 avec le lancement de la campagne publicitaire et de la plateforme web « *Des paroles aux actes* » – en réponse à une initiative similaire de Migros (Génération-M). Le Tableau 18 dresse un panorama synthétique des principales mesures (en renvoyant systématiquement aux « actes » concernés), décrit l'état de leur mise en œuvre et les qualifie en fonction de leur catégorie (volontaires, hybrides, contraignantes).

---

<sup>329</sup> Voir Coop. (2015). *Rapport sur le développement durable 2014*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 26, pour les détails de ces objectifs – moins ambitieux. Nous n'en traiterons pas spécifiquement dans le cadre de ce rapport.

Tableau 18 : description et évaluation des mesures principales mises en place, Coop

Mesures	Description	Évaluation	Catégorie
<b>Points de vente</b>			
<b>Standards Minergie</b> (Acte n°216)	depuis fin 2007, tous les points de vente construits ou transformés selon les standards Minergie	à fin 2013, 249 (12.9 %) des points de vente aux standards Minergie, dont 45 certifiés	volontaire (dépassé les prescriptions légales minimales des lois cantonales sur l'énergie)
<b>Usage du CO<sub>2</sub> comme fluide frigorigène</b> (Acte n°94)	— depuis janvier 2010, tous les points de vente construits ou transformés ont recours au CO <sub>2</sub> pour la production de froid	à fin 2013, 278 (14.4 %) des points de vente utilisent cette technologie	public et contraignant (interdiction des CFC et HCFC par l'ORRChim <sup>330</sup> )
<b>Éclairage LED</b> (Acte n°19)	— tous les points de vente construits ou transformés ont recours à l'éclairage LED — remplacement progressif des éclairages dans les supermarchés	à fin 2013, 243 (12.6 %) des points de vente au moins partiellement équipés de LED	hybride (convention AEnEC)/volontaire
<b>Transport</b>			
<b>Transfert de la route au rail</b> (Acte n°102)	— rachat de railcare en 2010 — depuis 2011, objectif d'effectuer la totalité des transports supérieurs à 90km à l'intérieur de la Suisse	en 2013, environ 5.4 mios de km en camion évités	hybride (convention AEnEC)/volontaire
<b>Efficience des véhicules</b> (Acte n°49)	— amélioration de l'efficience énergétique — depuis 2013, projet pilote d'approvisionnement en camion électrique (soutenu par l'OFEN)	fin 2014, 280 camions sur 640 répondant aux normes Euro 5 et Euro 6	hybride (convention AEnEC)/volontaire
<b>Biodiesel</b> (Acte n°129)	— dès 2010, modernisation des stations-service (avec usage de biodiesel produit à partir de déchets organiques) ;	en 2013, 1.205 mios de litres de biodiesel utilisés (contre 411'078 litres en 2010)	volontaire
<b>Compensation de l'impact des vols aérien &amp; livraisons</b> (Acte n°68)	— depuis 2007, compensation des émissions générées par les voyages en avion des collaborateurs et les livraisons coop@home	Application via le WWF dans le cadre de projets conformes au Global Standard en Suisse et à l'étranger	volontaire
<b>Approvisionnement en électricité</b>			
<b>Consommation d'électricité d'origine contrôlée</b> (Acte n°181)	— depuis 2010, toute l'électricité consommée provient de centrales hydrauliques	diminution de moitié des rejets de CO <sub>2</sub> liés à la consommation électrique	volontaire
<b>Production d'énergie renouvelable</b> (Actes n°5, 30, 37, 224)	— séries de mesures concrètes : pompes à chaleur, photovoltaïques (une vingtaine d'installations), chauffages à bois, etc.	en 2014, part d'énergie renouvelable de 49.5 % (avec Bell et Transgourmet) ; en 2010, part de 63.8 % (sans Bell et Transgourmet)	volontaire (dépassé les prescriptions légales minimales des lois cantonales sur l'énergie)
<b>Logistique</b>			
<b>Récupération de chaleur</b> (Acte n°203)	— utilisation de la chaleur produite pour le refroidissement — récupération des rejets thermiques	système mis en place respectivement en 2011 et 2009	hybride (convention AEnEC)/volontaire (neutralité CO <sub>2</sub> )
<b>Gestion des déchets</b> (Acte n°51)	— mesures de réduction et de recyclage des déchets dans le commerce de détail, le commerce de gros et la production	Taux de déchet valorisé en 2014 : 80.8 % pour le commerce de détail ; 61.6 % pour le commerce de gros ; 81.4 % pour la production Réduction du volume en 2014 : 13.2 % par rapport à 2012 (commerce de détail) ; +2.8 % par rapport à 2012 (production)	volontaire (dépassé les prescriptions légales minimales de la LPE)
<b>Gestion des déchets d'emballage</b> (Acte n°14)	— mesures de réduction ou d'optimisation environnementale des emballages de certains produits	10'545 tonnes de matériaux économisés ou améliorés	volontaire

Source : Coop 2005, 2007, 2008a, 2009, 2010a, 2011a, 2012, 2013, 2014b, 2014c, 2015.

<http://www.coop.ch/content/act/fr/des-paroles-aux-actes.html>

<sup>330</sup> Ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim), RS 814.81.

## 2.1.4 Mise en œuvre des instruments à l'échelle des produits

Les instruments mis en place à l'échelle des produits sont plus rares. Ils ne sont ni intégrés aux conventions avec l'AEnEC ni à la vision de *neutralité CO<sub>2</sub>* qui ne concerne que les émissions directement émises par le groupe (Scope 1 et 2). Il s'agit de distinguer ici entre deux types d'instruments : les marques propres et labels durables, qui informent les consommateurs sur le caractère « exemplaire » d'un produit tout en permettant aux distributeurs de générer une plus-value ; et les limitations volontaires de l'assortiment proposé à la vente.

### 2.1.4.1 Marques propres et labels durables

Au tournant des années 1990, Coop s'est engagée sur le marché des marques et labels durables avec le lancement de marques propres (Oecoplan en 1989, Naturaplan et Naturaline en 1993). Depuis lors, ce positionnement n'a eu de cesse de se renforcer, au travers d'une stratégie de diversification et de développement du volume des ventes. L'objectif, clairement affiché, est de renforcer « *la position de leader occupée par Coop sur le créneau des produits placés sous le signe de l'écologie et de l'éthique dans tous les formats* »<sup>331</sup>. Coop revendiquait ainsi, en 2014, pas moins de 15 *marques propres et labels de qualité durables*<sup>332</sup>, alors que l'acte n°12 « *Des paroles aux actes* » mentionne « *environ 20* » marques propres et labels de qualité, soit « *un des assortiments durables le plus vaste et le plus diversifié au monde* » ; à titre de comparaison, le rapport sur le développement durable de 2004 ne faisait mention que de quatre labels.

Au sein de cette stratégie très fine de segmentation, les labels spécifiquement orientés *climat* peinent à se faire une place. Les seules initiatives développées par Coop dans ce cadre sont le label Topten (voir ci-dessous) et l'étiquette *By Air* (lancée en 2007), qui informent sur deux éléments : d'une part le mode de transport des produits étiquetés (en avion) ; d'autre part le fait que ce transport fait l'objet d'une compensation. *By air* jouit toutefois d'un statut à part dans la stratégie de communication de l'entreprise, ne figurant pas dans la liste des marques propres et labels durables. Elle n'est pas considérée comme un label à proprement parler, mais plutôt comme une voie intermédiaire dont l'intérêt est de communiquer autour de la stratégie de compensation des émissions.<sup>333</sup>

En dehors de cette étiquette, aucune initiative n'a été développée dans le domaine de la labellisation climatique. Cette question n'a pas, non plus, été abordée avec l'AEnEC. Cette absence, pleinement assumée, fait l'objet d'une stratégie de communication étudiée. Coop rejette, depuis 2008 au moins et de manière totalement transparente, « *le principe d'un label*

---

<sup>331</sup> Objectif tel que formulé, par exemple, pour la période 2008-2010. Voir Coop. (2009). *Rapport sur le développement durable 2008*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 9.

<sup>332</sup> Coop. (2015). *Rapport sur le développement durable 2014*. Basel: Coop Genossenschaft.

<sup>333</sup> Coop. (2014b). *Energie und Klimaschutz bei Coop*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 3.

CO<sub>2</sub> [...], inapte selon elle à rendre compte de la complexité du sujet »<sup>334</sup>. Elle s'est par ailleurs opposée, avec la Communauté d'intérêts du commerce de détail suisse (CI CDS), au volet de la révision de la loi sur la protection de l'environnement concernant l'information environnementale sur les produits (art. 35d du projet, biffé par le Conseil des États [état au 1er mai 2015]).

Les arguments avancés pour justifier cette frilosité sont les suivants<sup>335</sup> :

**I.** Une focale purement centrée sur le CO<sub>2</sub> est insuffisante. Elle occulte d'autres aspects déterminants pour la protection de l'environnement, tels que les enjeux liés à l'eau, à la pollution des sols, etc. Une approche plus transversale, qui incorpore les questions climatiques dans des labels plus globaux est jugée plus efficace.

**II.** Les bilans climatiques sur lesquels reposent les labels CO<sub>2</sub> dépendent de questions méthodologiques complexes (quelles procédures ? quels types de données récoltées ?). Ils sont liés à une forte variabilité (le bilan CO<sub>2</sub> est différent en fonction des saisons, de la qualité du sol) et ne peuvent se comprendre que de manière relative (une bouteille d'eau des Grisons n'aura pas la même empreinte à Genève ou à Zürich). Leur développement est compliqué et coûteux, les comparaisons difficiles, voire trompeuses.

**III.** Ces labels sont, en conséquence, « *trop complexes pour le citoyen moyen* »<sup>336</sup>. Ils ajoutent de la confusion dans l'esprit des consommateurs (sont-ils, par ex., plus durables que les produits bio ?). Ils seraient également trop difficiles à communiquer.

**IV.** Enfin, l'impact même de ces labels est contesté, en ce sens que « *rien n'a pour l'instant permis de prouver un effet quelconque des labels CO<sub>2</sub> sur les choix des consommateurs* »<sup>337</sup>.

Coop n'applique donc que deux labels ayant une composante climatique en sus de l'étiquette « By air ». Le label Topten fournit, premièrement, des informations sur la consommation énergétique en récompensant les meilleurs produits de leur catégorie. Topten est une entreprise privée basée à Zürich, créée avec comme partenaires le WWF, die Schweizerische Agentur für Energieeffizienz (S.A.F.E.), le magazine de consommation Saldo et le programme SwissEnergie (qui le finance majoritairement).<sup>338</sup> Le label vient se superposer à l'étiquette *énergie* légalement imposée (art. 11 OEn<sup>339</sup>). Il ne concerne pas les denrées alimentaires et se limite à mesurer la consommation plutôt que l'ensemble de l'énergie consommée durant les processus de production et de destruction (énergie grise). Deuxièmement, les enjeux climatiques et énergétiques sont partiellement intégrés à des marques ou labels génériques

---

<sup>334</sup> Coop. (2012). *Rapport sur le développement durable 2011*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 24.

<sup>335</sup> Coop. (2008b). *Coop's position on CO<sub>2</sub>-Labelling and LCA's*. <http://montagsmailer.ch/montagsmail/werbetrommel/coop-findet-das-co2-label-von-climatop-mangelhaft-und-uberflussig/> (8.11.2010) ; Coop. (2012). *Rapport sur le développement durable 2011*. Basel: Coop Genossenschaft.

<sup>336</sup> Coop. (2012). *Rapport sur le développement durable 2011*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 24.

<sup>337</sup> Coop. (2012). *Rapport sur le développement durable 2011*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 24.





<sup>338</sup> Artho, J., & Hammer, S. (2009). *Evaluation Topten*. Zürich: Bundesamt für Energie (BFE).

<sup>339</sup> Ordonnance sur l'énergie du 7 décembre 1998, RS 730.01.

déjà établis. Ainsi, le cahier des charges de Bio Suisse (auquel Naturaplan se réfère) inclut des contraintes sur la consommation d'énergie et des limitations des importations. L'Ordonnance sur l'agriculture biologique contient également des limitations à la pratique de l'agriculture intensive (art. 3b et e) qui contribuent également à réduire l'impact climatique des produits bio. Quant à la ligne de textile Naturaline, elle fait l'objet de sa propre stratégie de neutralité CO<sub>2</sub>, par le biais d'une compensation systématique des émissions générées.

Le Tableau 19 détaille les quatre labels, marques ou étiquettes mentionnés en précisant les exigences qui leur sont liées.

Tableau 19 : Labels/marques/étiquettes incorporant des dimensions énergétiques et climatiques, Coop

Label	Descriptif	Acteurs	Catégorie
<p><b>By Air</b>, lancé en 2007 (cf. acte n°67)</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- signalisation des produits importés par avion (fruits, légumes et roses provenant de pays exotiques ainsi que l'agneau de Nouvelle-Zélande et le bœuf d'Argentine)</li> <li>- émissions compensées à travers des projets de réduction de CO<sub>2</sub> élaborés avec le WWF</li> <li>- <i>exceptions</i> : roses Max Havelaar d'Equateur ou du Kenya, qui bénéficient du label mais dont le transport ne fait pas l'objet de compensation (occasionne 4x moins de CO<sub>2</sub> que les roses sous serres de Hollande)</li> </ul>	Coop WWF	Label climatique privé (Food Miles)
<p><b>Topten</b>, lancé en 2007 (cf. acte n°198)</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- label qui distingue les produits à haute efficacité énergétique (meilleurs appareils par catégorie)</li> <li>- centré uniquement sur la consommation énergétique (et non sur l'énergie grise)</li> </ul>	Topten SA WWF S.A.F.E Saldo	Label énergétique privé
<p><b>Naturaline</b>, projet spécifique lancé en 2008<sup>340</sup> (cf. acte n°148)</p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- parvenir à un bilan CO<sub>2</sub> neutre pour l'ensemble de l'assortiment textile Naturaline (coton et ouate bio)</li> <li>- compensation à travers des projets locaux (Inde et Tanzanie) d'installations au biogaz et de fours performants ; il ne s'agit donc pas d'achats de certificat</li> </ul>	Coop Remei <sup>341</sup>	Label générique hybride (dépasse les normes de l'Ordonnance sur l'agriculture biologique) <sup>342</sup>
<p><b>Naturaplan</b>, lancé en 1993</p> 	<p>Cahier des charges Bio Suisse (Bio Suisse, 2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- seuls les produits composés à 90 % de matières premières suisses et fabriqués en Suisse peuvent utiliser la mention <i>Bio Suisse</i> (<i>partie III, point 1.10.2.2</i>)</li> <li>- les autres utilisent la mention <i>Bio</i> et doivent respecter des conditions relatives aux importations (<i>partie V</i>) ; par ex., interdiction des importations en avion</li> <li>- limitations relatives au chauffage des serres en hiver (<i>partie II, point 2.7</i>)</li> </ul>	Coop Bio-Suisse	Label générique hybride (dépasse les normes de l'Ordonnance sur l'agriculture biologique)

<sup>340</sup> Voir Coop. (2010b). Faits et chiffres sur le projet CO<sub>2</sub> Coop Naturaline. Basel: Coop Genossenschaft.

<sup>341</sup> Coop collabore depuis 1995 avec Remei AG, une entreprise suisse active dans la production de prêt-à-porter en coton bio ([www.remei.ch](http://www.remei.ch)). Voir Coop. (2011b). Pour une mode équitable. Basel: Coop Genossenschaft.

<sup>342</sup> Il s'agit d'un label hybride, puisque les exigences minimales formulées dans l'ordonnance sur l'agriculture biologique du 22 septembre 1997 (RS 910.18) doivent impérativement être respectées.

### 2.1.4.2 Limitations de l'assortiment

Coop s'applique à souligner que la labellisation et la transparence vis-à-vis des consommateurs ne suffisent pas. Au contraire, « *l'essentiel de ses responsabilités réside dans la composition de son assortiment* »<sup>343</sup>. Il peut donc arriver que « *Coop anticipe les choix des consommateurs – et donc restreigne leur liberté de décision – en concevant son offre sur la base d'écobilans ou sous la pression d'organisations de défense de l'environnement ou des animaux* »<sup>344</sup>.

Depuis 2009, le groupe a ainsi financé la réalisation de plusieurs écobilans, non pas dans un objectif de transparence – les méthodes existantes sont perçues comme insuffisamment standardisées pour illustrer « *correctement* » les impacts sur l'environnement et être communiquées aux consommateurs<sup>345</sup> –, mais pour proposer des améliorations de son approvisionnement et de son assortiment. Les écobilans suivants ont, en particulier, été réalisés :

- en 2009 (ETH), écobilan dans le domaine des fruits et légumes
- en 2011-2012 (Agroscope), écobilan de la filière viande
- entre 2011 et 2014 (FiBL), écobilan pour évaluer l'agriculture biologique

Les résultats de ces écobilans sont, essentiellement, utilisés pour justifier des choix d'approvisionnement ou de composition d'assortiments a priori discutables. Par exemple, la vente de fraises espagnoles au mois de mars, dont la charge climatique est jugée équivalente à celle des pommes suisses vendues à la même époque<sup>346</sup> ; ou l'utilisation systématique d'emballages pour les fruits et légumes bios, pour lesquels « *le mode de conditionnement ne représente qu'une faible partie de l'impact écologique* »<sup>347</sup>.

Il est, dans les faits, difficile d'évaluer les mesures effectivement mises en place sur la base de ces écobilans. Pour ce qui est des fruits et légumes, la seule mesure clairement communiquée est la suppression des actions sur les asperges transportées par avion (acte n°77). En parallèle, les asperges blanches originaires du Pérou ne sont plus importées par avion depuis 2007 (acte n°97), mais cette mesure précède la réalisation des écobilans. D'autres mesures ont été mises en place au niveau des emballages – des bols de salade (acte n°163) et de la viande (acte n°38) – ou des directives élaborées pour les fournisseurs. Dans l'ensemble toutefois, et contrairement à ce qu'affirme le groupe, les limitations au niveau de l'assortiment demeurent rares.

---

<sup>343</sup> Coop. (2012). *Rapport sur le développement durable 2011*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 24.

<sup>344</sup> Coop. (2011a). *Rapport sur le développement durable 2010*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 10.

<sup>345</sup> <http://www.coop.ch/pb/site/city/node/64228017/64228101/64228411/64228055/64228056/Lfr/index.html>

<sup>346</sup> Coopzeitung (20.03.2012), *Ökobilanz Erdbeeren. Genuss oder Sünde*.

<sup>347</sup> Coop. (2012). *Rapport sur le développement durable 2011*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 24.

## 2.1.5 Évaluation des résultats

Les résultats atteints dans le cadre de la stratégie climatique et, plus globalement, du *Concept stratégique Développement durable* de Coop peuvent être évalués sous trois angles : les résultats environnementaux (en termes de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en particulier) ; les bénéfices économiques directs ; les effets en termes d'image et les retombées financières indirectes.

### 2.1.5.1 Résultats environnementaux (réduction des émissions de CO<sub>2</sub>)

Il est délicat pour l'observateur ou le consommateur intéressé d'évaluer l'évolution des émissions du groupe Coop entre 1990 et aujourd'hui. Les méthodologies, les entreprises et filiales intégrées ou non au calcul, ainsi que la manière de communiquer varient passablement dans le temps ou sont simplement insuffisamment exposés. Certes, les différents rapports sur le développement durable publiés depuis 2004 fournissent des chiffres, mais un suivi ou la comparaison avec d'autres entreprises concurrentes se révèle difficile. Le contraste entre les chiffres absolus présentés par les figures ci-dessous (Figure 53, Figure 54 et Tableau 20) permet de se rendre compte de cette difficulté.

Jusqu'en 2010, Coop communique autour de la réalisation de ses objectifs climatiques en faisant référence aux conventions négociées avec la Confédération. Même si les émissions dépassent l'objectif dans le cas des points de vente, les buts fixés sont globalement atteints avec une réduction absolue des émissions d'environ 19 % entre 2004 et 2010 (cf. Figure 53). Ces bons résultats sont également reconnus par l'AEnEC<sup>348</sup>.

À partir de 2010, c'est exclusivement sur la réalisation des objectifs fixés dans le cadre de sa vision de *neutralité CO<sub>2</sub>* que communique le groupe (cf. Figure 54). Les émissions sont, dorénavant, mesurées en fonction de leur source : électricité, chaleur et carburants, plutôt qu'en fonction du type de filiales (entreprises de production, centrales de distribution, points de vente). Coop recourt depuis 2009 à la méthode du GHG Protocol, élargissant les mesures de réductions à des sources d'émissions telles que l'électricité ou les prestations de transports externalisées<sup>349</sup>.

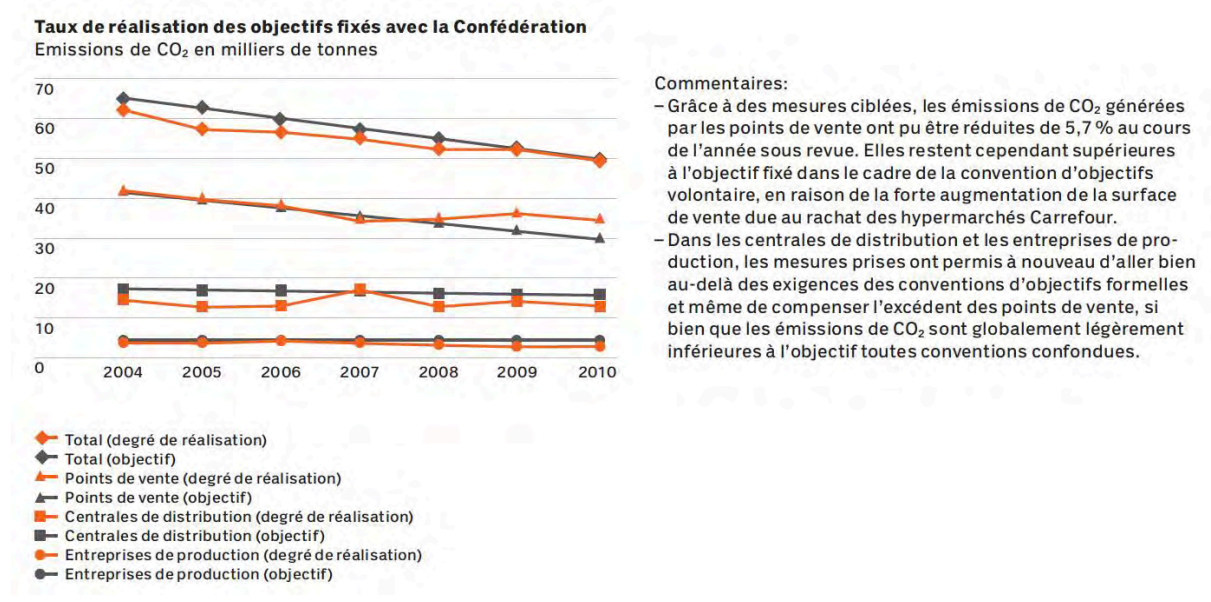
Selon les chiffres fournis, Coop semble en bonne voie d'atteindre l'objectif de neutralité climatique. Entre 2008 et 2014, les émissions de CO<sub>2</sub> ont ainsi diminué de 21.6 % malgré une augmentation de la surface de vente de 8.2 % (Figure 54). La chute importante que l'on peut observer en 2010 est due au recours exclusif à l'électricité d'origine hydraulique, ce qui a diminué de moitié les émissions dues à la consommation d'électricité. Ces chiffres ne comprennent toutefois pas les entreprises Transgourmet et Bell, dont les résultats sont moins bons.

---

<sup>348</sup> Coop. (2015). *Rapport sur le développement durable 2014*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 27.

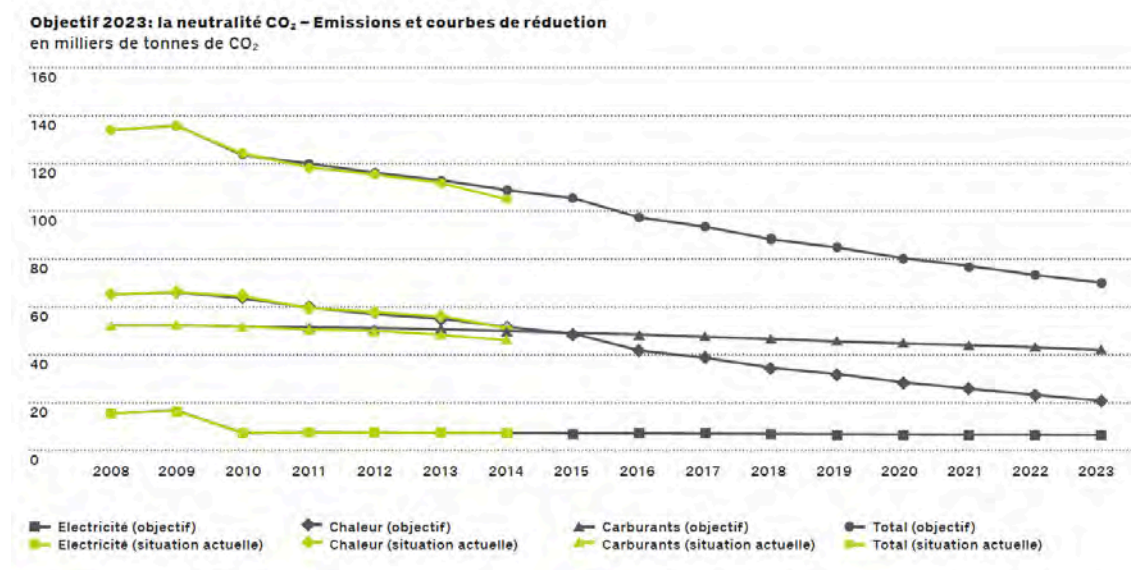
<sup>349</sup> Coop. (2010a). *Rapport sur le développement durable 2009*, Basel: Coop Genossenschaft, p. 37.

Figure 53 : réalisation des objectifs fixés avec la Confédération (en 2010)



Source : Coop, 2011a, p. 54

Figure 54 : réalisation des objectifs fixés dans le cadre de la Vision de CO<sub>2</sub> neutralité (en 2014)



Source : Coop, 2015, p.27

Tableau 20 : évolution des émissions de CO<sub>2</sub> du groupe Coop

Emissions de dioxyde de carbone (CO <sub>2</sub> )					
en tonnes	2010	2011	2012	2013	2014
Commerce de détail <sup>2</sup>	122 945	118 402	115 994	112 553	106 387
Commerce de gros		229 218	242 138	246 089	245 931
Production <sup>1</sup>	27 688	27 345	26 896	74 491	78 064
<b>Emissions globales de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>)</b>	<b>150 632</b>	<b>374 964</b>	<b>385 028</b>	<b>433 133</b>	<b>430 382</b>

Source : Coop, 2015, p.44

### 2.1.5.2 Bénéfices économiques directs

Les bénéfices économiques directs de la stratégie de réduction du CO<sub>2</sub> poursuivie par Coop sont substantiels. Ils sont, premièrement, liés aux économies d'énergie réalisées. Le groupe estime ainsi que le catalogue de mesures mises en place dans le cadre de la vision de neutralité CO<sub>2</sub> lui permettra de réaliser des économies de l'ordre de 70 millions de francs<sup>350</sup>.

Un autre gain direct de la stratégie de réduction du CO<sub>2</sub> résulte de l'exonération de la taxe sur les combustibles qui permet à Coop d'économiser une somme d'environ 2.3 millions en 2010<sup>351</sup>. En outre, par la redistribution du produit de la taxe en fonction de sa masse salariale, Coop a touché environ, un demi-million supplémentaire en 2013.

### 2.1.5.3 Effets en termes d'image et retombées financières indirectes

Les effets en termes d'images sont le dernier type de résultats visés. Le domaine du climat est, à ce titre, intégré au sein d'une stratégie plus globale de communication déployée dans le cadre du *Concept stratégique développement durable*. Les mesures instaurées s'accompagnent de campagnes de promotion toujours plus systématiques, *offensives* même selon certains observateurs<sup>352</sup>. Rapports sur le développement durable publiés à partir de 2004, campagne *On a qu'une terre* en 2007 (*Für die einzige Welt, die wir haben*) – qui a gagné en 2010 un prix EFFIE (bronze) pour l'efficacité dans la communication marketing – et, tout récemment, campagne *Des paroles aux actes* (lancée en février 2015).

Si les effets concrets en termes d'image sont difficiles à évaluer dans le cadre de ce mandat, il ressort que les spécialistes en marketing<sup>353</sup> jugent plutôt positivement les initiatives de Coop dans ce domaine, qui lui permettent de « conforter son rôle de leader en matière de durabilité

<sup>350</sup> Coop. (2011a). *Rapport sur le développement durable 2010*. Bâle: Groupe Coop, p. 53.

<sup>351</sup> Soit 64'000 tonnes de CO<sub>2</sub> issus de combustibles fossiles en 2010, pour une taxe à hauteur de 36 CHF la tonne). Voir: Coop (2010a). *Rapport sur le développement durable*. Bâle: Groupe Coop, p. 56.

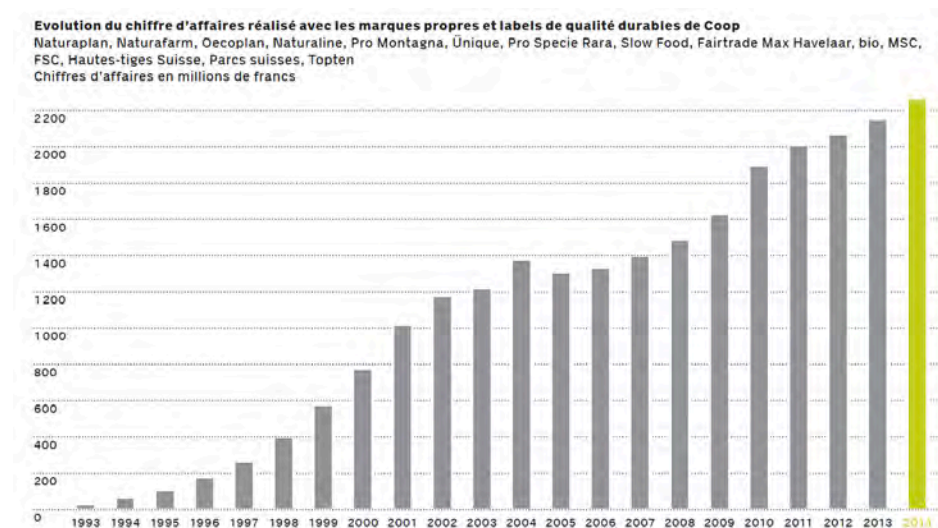
<sup>352</sup> Swisinfo, *Pourquoi Coop et Migros misent sur l'éthique*, 3 juin 2003.

<sup>353</sup> Par ex. <http://www.persoelich.com/news/werbung/werbeschlacht-um-co2-ausstoss-278713#.VWG47ktk47s>.

par rapport à la concurrence »<sup>354</sup>. D'autres indicateurs comme l'aura dont jouit le groupe Coop auprès de partenaires tels que l'AEnEC ou le WWF, qui soulignent régulièrement son exemplarité, témoignent également de cette image positive.

L'ensemble de cette entreprise de communication intégrant la protection du climat a clairement pour but de faire de Coop le leader dans le segment des produits éthiques et durables. Cette stratégie se traduit par le développement d'une multitude de marques propres et labels durables au détriment, toutefois, de la lisibilité pour le consommateur (« *Wir haben bereits heute mehr Labels als die Konsumenten verstehen und als nützlich empfinden (Stichwort Labelsalat)* »)<sup>355</sup>. Du point de vue des retombées économiques indirectes, cette stratégie extensive de labellisation semble avoir réussi au vu de l'augmentation spectaculaire du chiffre d'affaires réalisé par le biais de ces produits (Figure 55). Il reste, cependant, délicat d'estimer dans quelle mesure les effets d'image résultant spécifiquement de la campagne de marketing des efforts de réduction du CO<sub>2</sub> participent à cette réussite commerciale.

Figure 55 : chiffre d'affaires réalisé par Coop sur les marques propres et labels durables



Source : Coop, 2014, p.22

### 3 Étude de cas n°2 : stratégies de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> chez Migros

Migros SA fut fondée en 1925 par Gottlieb Duttweiler, avec l'idée de créer une organisation commerciale sans intermédiaire réalisant un pont direct entre producteurs et consommateurs. Parti de Zürich, le concept s'étend progressivement à l'ensemble de la Suisse. En 1941, Migros devient la Fédération des coopératives Migros (FCM) qui regroupera à terme dix coopératives régionales. Aujourd'hui, le groupe Migros est actif dans 5 domaines d'activités : le commerce

<sup>354</sup> Voir <http://www.effie.ch/Bronze.187.0.html?&L=0>.

<sup>355</sup> Communication personnelle, Felix Wehrle, 17 avril 2015.

de détail par le biais des coopératives ; le commerce de marchandises ; l'industrie et le commerce de gros ; les services financiers ; et enfin le tourisme. Migros est le plus grand détaillant de Suisse et compte parmi les 500 plus grandes entreprises de la planète.<sup>356</sup>

### **3.1 Analyse des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub>**

#### **3.1.1 Mise à l'agenda**

La Migros mène une politique de rationalisation de sa consommation d'électricité, d'énergie et d'eau depuis près de quatre décennies. En 1975, un premier système de mesure de la consommation d'énergie est ainsi déjà opérationnel.<sup>357</sup> Depuis 1985, la Migros se fixe des valeurs cibles non contraignantes à atteindre pour l'efficacité énergétique de ses filiales de distribution<sup>358</sup>. De 1990 à 2002, malgré une explosion des surfaces commerciales (+40 %) et des ventes (+40 %), la consommation de combustible par la Migros n'a augmenté que de 10 % et la consommation d'électricité d'environ 23 % ; une croissance certes significative, mais contenue par rapport au développement commercial de l'entreprise.

Jusqu'à la fin des années 1990 cependant, le changement climatique n'est guère thématiqué au sein du groupe. Les mesures de rationalisation prises dans le domaine de l'énergie n'ont pas réellement pour objectif de protéger le climat, mais plutôt d'éviter une explosion des coûts énergétiques liés à la stratégie d'expansion commerciale de l'entreprise.

On peut dater le moment où une stratégie explicite de réduction de CO<sub>2</sub> se met en œuvre au début des années 2000, lorsqu'un partenariat se met en marche avec l'AEnEC. La filiale zurichoise du groupe Migros, qui fait partie du Modèle énergétique de Zürich<sup>359</sup>, dont l'histoire est intimement liée à celle de l'AEnEC depuis 1987, est l'une des premières entreprises à initier un partenariat avec l'AEnEC en 2000. De 2002 à 2004, l'ensemble des filiales de distribution et des industries Migros se joindront à cette collaboration. Les centrales de distribution s'ajouteront finalement en 2005, soit peu après le groupe Coop.<sup>360</sup>

#### **3.1.2 Programmation des objectifs**

##### **3.1.2.1 Conventions d'objectifs avec l'AEnEC**

En 2004, les objectifs de réduction préparés par Migros et l'AEnEC sont transmis à la Confédération. Ils sont désormais considérés comme des engagements formels jusqu'en 2010 et exemptent Migros du paiement de la future taxe (art. 9 de la loi sur le CO<sub>2</sub> du 8 octobre

---

<sup>356</sup> <http://www.migros.ch/fr/a-propos-de-migros/histoire/le-pionnier.html>

<sup>357</sup> Migros. (2003). Umweltbericht 2002. Zürich: Migros.

<sup>358</sup> Migros, Document interne, 2003

<sup>359</sup> Cf. Rapport *Klimastiftung*.

<sup>360</sup> Migros. (2005). Jahresbericht/Finanzteil. Zürich: Migros Genossenschafts-Bund.

1999). Ces objectifs (cf. Tableau 21), publiés après ceux de Coop mais absolument similaires, portent sur une réduction de l'intensité CO<sub>2</sub> des différentes activités économiques de la Migros d'environ 16 % en 2010 par rapport à 2000 (vente de détail, production alimentaire, et centres de stockage et livraison).

Tableau 21 : engagements de réduction formels de la Migros sur la période 2000 – 2010

2000-2010	Efficienc e énergétique	Intensité CO <sub>2</sub>
Filiales de vente	+9.9 %	-15.7 %
Industries alimentaires	+8.7 %	-15.8 %
Centres logistiques	+10.3 %	combustibles -26.6 % carburants 14.7 %

Source : (Migros, 2007, p. 40)

Selon des documents internes<sup>361</sup> et les entretiens menés, les motivations de Migros à conclure un accord avec l'AEnEC étaient triples :

- Il s'agissait de mieux faire connaître au public les objectifs, l'engagement précoce et les efforts de réduction déjà effectués par la Migros. L'action précoce avec l'AEnEC permettait à Migros d'envoyer un signal fort au marché, afin de consolider l'image de l'entreprise et de jouer un rôle de chef de file dans le domaine de l'économie d'énergie, domaine au sein duquel elle était en compétition avec Coop ;
- Il était bien compris que la collaboration avec l'AEnEC et plus précisément avec les modérateurs spécialistes en énergie mis à disposition, renforceraient le savoir technique, le know-how et bénéficierait à l'entreprise. De plus, une certaine proximité sociale existait entre Migros et l'AEnEC par le biais de la centrale zurichoise et du réseau social instauré au travers de l'Energie-Modell Zürich.
- Par la signature d'une convention d'objectif, Migros anticipe intelligemment le risque de l'entrée en vigueur de la taxe sur le CO<sub>2</sub> et des coûts supplémentaires importants qu'elle aurait pu induire au vu de la consommation absolue d'agents fossiles de la Migros. Le risque économique qu'induisait la taxe venait renforcer l'idée déjà présente au sein de la Migros que des sommes substantielles pouvaient être économisées par des réductions accrues de la consommation énergétique.

Lorsque la Confédération met le projet d'entrée en vigueur de la taxe CO<sub>2</sub> en consultation, Migros soutient donc le principe d'une taxe qui ne la frappait aucunement. Elle se prononce en faveur de la « variante 2 » (tout comme Coop), soit une taxe sur les combustibles et carburants fossiles avec un taux modéré, craignant que le phénomène du tourisme de consommation s'aggrave si un taux élevé était retenu.<sup>362</sup> Par la position défendue, Migros était ainsi représentative d'une catégorie d'entreprises, ayant investi plus ou moins largement dans des

<sup>361</sup> Migros, 2003. Document interne.

<sup>362</sup> DETEC. (2005). Analyse des résultats de la procédure de consultation sur les mesures requises pour atteindre les objectifs de réduction des émissions fixés dans la loi sur le CO<sub>2</sub>. Berne: DETEC.

stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> entre 1999 et 2005, et qui voyaient positivement l'entrée en vigueur d'une taxe créant un avantage comparatif financier en leur faveur et pénalisant les entreprises qui auraient fait preuve d'inaction.<sup>363</sup>

### **3.1.2.2 La stratégie de réduction du CO<sub>2</sub> de Migros après l'entrée en vigueur de la taxe CO<sub>2</sub>**

En 2007, en parallèle aux discussions parlementaires sur l'entrée en vigueur de la taxe CO<sub>2</sub>, Migros rejoint le programme « Climate savers » du WWF.<sup>364</sup> Dans le cadre de ce programme, Migros s'engage vis-à-vis du WWF par le biais d'un *gentlemen's agreement* qui ne faisait toutefois que reprendre l'objectif des 16 % en ajoutant certains axes d'actions prioritaires. En échange de cet engagement, Migros profite du réseau de communication du WWF et de la confiance ainsi que de la notoriété dont dispose cette association auprès du public afin de « faire connaître »<sup>365</sup> ses efforts de protection du climat.

Cette collaboration de 2007 va marquer un tournant dans la stratégie de marketing CO<sub>2</sub> de l'entreprise. La Migros se met « à la mode du climat ». Un rapport annuel sur le développement durable est désormais inclus dans le rapport d'activité de l'entreprise, et la protection du climat est érigée en objectif prioritaire de l'engagement écologique de l'entreprise pendant la période 2007-2012.<sup>366</sup> Une série de nouvelles mesures est ainsi annoncée, dont notamment l'universalisation du standard Minergie pour les nouveaux bâtiments, que Migros fut la première à appliquer à un supermarché en 2006, ou la compensation des émissions de CO<sub>2</sub> provoquées par les vols aériens par le biais de l'entreprise Myclimate. Il est également déclaré qu'un effort sera mené au niveau de la charge CO<sub>2</sub> contenue dans les produits d'alimentation (voir ci-dessous).

Pour Migros, cette proactivité en matière de lutte contre le changement climatique ne doit pas se limiter à un engagement éthique, mais permettre de réaliser des bénéfices financiers. Migros vise explicitement des économies de coûts sur le long terme et, surtout, la fidélisation d'une nouvelle clientèle sensible à la protection du climat :

*« Gleichzeitig wird dabei auch klar, dass es dabei nicht bloss um die Erfüllung eines moralischen Gebots und einer gesellschaftlichen Forderung geht, sondern um eine grundlegende Strategie zur Sicherung des langfristigen Unternehmenserfolgs. Investitionen in die Nachhaltigkeit im Allgemeinen und in den Klimaschutz im Besonderen sind zwar ein Kostenfaktor, zahlen sich letztlich aber langfristig auf verschiedene Weise aus – zum Beispieldurch Einsparungen beim Einsatz von natürlichen Ressourcen und Energie, durch motivierte Mitarbeitende, durch Produktinnovationen sowie durch eine höhere Kundenloyalität. »<sup>367</sup>*

---

<sup>363</sup> Laubscher, C. Klimaschutz: CO<sub>2</sub>-Gesetz spaltet die Wirtschaft, *Handelszeitung*, 1er mars 2005.

<sup>364</sup>[http://wwf.panda.org/what\\_we\\_do/how\\_we\\_work/businesses/climate/climate\\_savers/about\\_the\\_programme/](http://wwf.panda.org/what_we_do/how_we_work/businesses/climate/climate_savers/about_the_programme/).

<sup>365</sup>Migros. (2008). Nachhaltigkeitsbericht 2007. Zürich: Migros - Genossenschafts - Bund ( MGB ).

<sup>366</sup>Ibid.

<sup>367</sup>Migros. (2009). Nachhaltigkeitsbericht 2008. Zürich: Migros - Genossenschafts - Bund ( MGB ).

Pour concrétiser ses déclarations et engagements en faveur de la protection du climat, Migros va proposer de nouvelles mesures relativement innovantes. Premièrement, elle devient en 2008, le plus gros acheteur suisse de courant vert certifié « Naturemade-Strom » par l'association Verein für umweltgerechte Energie (VUE) que le WWF a cofondé. Migros devient également l'une des premières entreprises de Suisse à se lancer dans la commercialisation de produits labellisés respectueux du climat. En 2008, elle se fixe ainsi pour objectifs que de ne proposer que des appareils électriques de la gamme A+ et A++ dès 2010. En outre, Migros lance en 2008 une collaboration avec Climatop, entreprise « spin-off » de Myclimate. Climatop propose des certifications climatiques tel que le label « CO<sub>2</sub>-Champion », fondé sur une analyse de cycle de vie et qui s'appose sur des produits dont l'impact écologique est inférieur d'au moins 20 % en comparaison avec des biens de même type. Une année plus tard (2009), en parallèle à la certification Climatop, Migros commence à désigner les appareils électriques particulièrement efficaces en recourant au label Topten.

En 2009, la collaboration entre Migros et WWF est étendue à un « partenariat stratégique »<sup>368</sup>. Il s'agit d'un mode de coopération plus étroit qui passe par l'organisation de séances coordonnées entre les deux entités et des négociations au cours desquelles certaines orientations en matière de protection de l'environnement sont décidées. Le WWF assure une certaine publicisation des efforts de la Migros en matière de protection du climat et en contrepartie, Migros s'engage à mentionner la coopération avec le WWF dans ses supports de communication et soutient financièrement l'association, avec une somme se situant entre 1 et 3 millions de francs annuels.<sup>369</sup> Cette coopération était censée profiter aux deux parties : Migros gagne en crédibilité sur son discours pro-climat en s'alliant avec le WWF, tout en améliorant l'impact écologique de ses assortiments et de ces processus de production, alors que WWF : « pouvait compter sur un partenaire économiquement fort pour commercialiser des produits écologiques »<sup>370</sup>.

En lien avec la formulation de la politique climatique de la Confédération pour la période post-Kyoto, les conventions de réduction du CO<sub>2</sub> entre entreprises et l'AEnEC sont renégociées en 2011. Migros dévoile alors une nouvelle stratégie de réduction du CO<sub>2</sub> qui se veut encore plus ambitieuse : une réduction de 20 % des émissions en 2020 par rapport à 2010 en termes absolus, objectif qui reste toutefois bien en deçà de l'objectif des 50 % de réduction par rapport à 2008 que s'est fixé Coop.

Cette nouvelle stratégie s'accompagne d'un renforcement de la gouvernance environnementale au sein de Migros : désormais, toute entreprise du groupe sera soumise à certaines exigences minimales décidées par l'organe central de Zürich,<sup>371</sup> un changement important au sein d'une entreprise très décentralisée. En parallèle, le marketing des réalisations dans le domaine de la protection de l'environnement est réformé afin d'être plus accessible au

---

<sup>368</sup> [http://www.wwf.ch/fr/projets/cooperations/les\\_partenariats/](http://www.wwf.ch/fr/projets/cooperations/les_partenariats/).

<sup>369</sup> [http://www.wwf.ch/fr/projets/cooperations/les\\_partenariats/migros.cfm](http://www.wwf.ch/fr/projets/cooperations/les_partenariats/migros.cfm).

<sup>370</sup> <http://m09.migros.ch/fr/environnement-et-société/dialogue/migros-et-le-wwf>.

<sup>371</sup> Migros. (2013). Dossier Umwelt. In Migros (Ed.), *Geschäftsbericht 2012*. [www.migros.ch/m12..](http://www.migros.ch/m12..)

grand public. Le programme « Génération M » est lancé, avec un fonctionnement basé sur des promesses chiffrées et simples à retenir qui doivent être concrétisés par des faits aisément démontrables, idée que Coop reprendra peu après.

### 3.1.3 Mise en œuvre des instruments à l'échelle de l'entreprise

Globalement, l'action de Migros est largement comparable à celle de Coop, comme le montre le Tableau 22.

Tableau 22 : description et évaluation des mesures principales mises en place, Migros

Mesures	Description	Évaluation	Catégorie
<b>Points de vente</b>			
<b>Standards Minergie</b>	<i>Depuis 2007 tous les points de vente construits ou transformés le sont selon les standards Minergie</i>	à fin 2013, avec 41 supermarchés et 50 bâtiments certifiés Minergie, Migros dispose de la plus grosse surface Minergie de Suisse avec 872'185 m <sup>2</sup> .	volontaire (dépassé les prescriptions légales minimales des lois cantonales sur l'énergie)
<b>CO<sub>2</sub> comme fluide frigorigène</b>	<i>Introduction du CO<sub>2</sub> en remplacement des HCFC depuis 2011</i>	à fin 2013, 360 (30 %) des points de vente utilisent cette technologie	public et contraignant (interdiction des CFC et HCFC par l'ORRChim)
<b>Eclairage LED</b>	<i>Usage des LED comme standard depuis 2013</i>	à fin 2013, 236 (38 %) des points de vente au moins partiellement équipés de LED	hybride (convention AEnEC)
<b>Transport</b>			
<b>Transfert de la route au rail</b>	<i>75 % des trajets de marchandises entre centrales nationales et régionales par le train</i>	en 2013, environ 10.7 millions de km parcourus en train (plus gros client suisse de CFF cargo)	hybride (convention AEnEC)
<b>Efficacité des véhicules</b>	<i>Véhicules efficaces énergétiquement</i>	En 2013, 73 % des kilomètres en camion parcourus le sont avec des véhicules aux normes Euro 5 et 6	hybride (convention AEnEC)
<b>Réduction de l'impact des vols aériens</b>	<i>Réduction et compensation</i>	En 2013, les émissions dues aux vols d'affaires ont été réduites de 14 % soit 2'500 Tonnes. La plupart des émissions des trajets d'affaires sont compensées par le biais de la société Myclimate	volontaire
<b>Approvisionnement en électricité</b>			
<b>Production photovoltaïque</b>	<i>Politique de développement du photovoltaïque sur les toits des bâtiments et supermarchés</i>	En 2013, Migros possède la plus grosse installation photovoltaïque de Suisse. Des panneaux existent sur 30 bâtiments avec une production pic de 12'190 kWh	volontaire (dépassé les prescriptions légales minimales des lois cantonales sur l'énergie)
<b>Énergies renouvelables</b>	<i>Développement des énergies renouvelables prioritaires dans les nouveaux bâtiments</i>	En 2013, les énergies renouvelables couvrent 15.4 % du besoin en chaleur total	volontaire (dépassé les prescriptions légales minimales des lois cantonales sur l'énergie)
<b>Courant vert</b>	<i>Politique explicite d'achat de courant vert</i>	En 2013, Migros est un des plus gros acheteurs de courant vert de Suisse avec 84 GWh de courant annuel certifié	volontaire
<b>Logistique</b>			
<b>Récupération de chaleur</b>	<i>La chaleur résiduelle générée par les installations frigorifiques est récupérée</i>		hybride (convention AEnEC)
<b>Gestion des déchets internes</b>	<i>Mesures de réduction et de recyclage des déchets dans le commerce de détail, le commerce de gros et la production</i>	99 % des produits alimentaires sont vendus comme aliments ou distribués à des organisations caritatives. 74 % des déchets internes sont recyclés sur les quelque 236 000 tonnes de déchets industriels générés.	volontaire (dépassé les prescriptions légales minimales de la LPE)
<b>Gestion des déchets d'emballage</b>	<i>Réduction des emballages des produits</i>	Volonté d'optimiser la fabrication écologique de plus de 6000 tonnes de matériaux d'emballage d'ici fin 2020. Entre 2010 et fin 2012, réduction de la charge environnementale des emballages de 6,8 % sur les 250 produits les plus vendus.	volontaire

Source : Migros, 2013

Il est intéressant de constater que, si les objectifs généraux fixés par Coop (neutralité climatique) semblent plus ambitieux, Migros s'est montrée pionnière dans certains domaines comme la certification Minergie et le courant certifié vert. De manière générale, Migros s'est montrée particulièrement proactive dans le domaine des mesures à l'échelle de l'entreprise. Dans le cas des initiatives volontaires, telles que l'application des standards Minergie ou le développement du solaire photovoltaïque, il est parfois difficile de déterminer dans quelle mesure elles ont été initiées grâce à l'influence d'organisme parapublics comme l'AEnEC, ou du WWF, et dans quelle mesure elles auraient également été prises en l'absence de bases légales contraignantes, comme les lois cantonales sur l'énergie.

### 3.1.4 Mise en œuvre des instruments à l'échelle des produits

À l'échelle des produits (Scope 3), l'action de Migros s'est montrée plus difficile et les résultats moins concluants. L'intensité CO<sub>2</sub> contenue dans les produits vendus par la Migros (Scope 3) n'entraîne nullement dans le cadre de la convention passée avec l'AEnEC et la Confédération, par contre, il s'agissait d'un enjeu de négociations dans le cadre du partenariat entre le WWF et la Migros.

L'action de la Migros sur l'impact climatique des produits s'est longtemps confinée à la promotion du Bio et, dans une moindre mesure, des labels « De la région » et TerraSuisse (voir Tableau 23). Tout comme Naturaplan, Migros Bio possède une composante climatique qui provient du cahier des charges de Bio Suisse. Les ventes de l'assortiment Bio représentent à l'heure actuelle 19 % du chiffre d'affaires réalisé par les coopératives Migros.<sup>372</sup> L'accroissement de cette part est l'un des objectifs formellement fixés dans le cadre du partenariat avec le WWF<sup>373</sup>.

Le premier label spécifique au climat introduit par Migros fut celui proposé par l'entreprise Climatop (« approved by Climatop »). La pression exercée par le marché a joué un rôle central. En effet, le géant du commerce de détail britannique Tesco avait annoncé sa volonté de certifier climatiquement *l'ensemble* des produits vendus dès 2007. Toutefois, Migros se serait montrée initialement peu intéressée à nouer un partenariat commercial avec Climatop, lorsque cette compagnie a tenté un premier rapprochement en 2007. C'est uniquement après que Coop ait lancé son label *By air* que Migros aurait conclu un accord commercial avec Climatop, en 2008.<sup>374</sup> Cependant, cette collaboration s'est arrêtée en 2012. Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer cela :

— premièrement, le chiffre d'affaires réalisé par le biais du label de Climatop a été jugé décevant<sup>375</sup>. La croissance des ventes stagnait depuis 2009 et le chiffre d'affaires réalisé au

---

<sup>372</sup> Ibid..

<sup>373</sup> <http://www.migros.ch/generation-m/fr/developpement-durable/nos-promesses/toutes-les-promesses/promesses-produits-labels/bio>.

<sup>374</sup> Entretien Climatop.

<sup>375</sup> Entretien Migros.

travers des produits Topten était presque deux fois plus élevé.<sup>376</sup> Pour Migros, cela témoignait de l'échec des produits Climatop à mobiliser une nouvelle clientèle attirée par des produits respectueux du climat.

— deuxièmement, en parallèle aux résultats financiers décevants, les coûts de mise en œuvre du label et la réalisation de bilans CO<sub>2</sub> furent beaucoup plus importants qu'estimés. L'analyse en termes de cycle de vie est exigeante et nécessite une collaboration étroite, ainsi que de nombreuses ressources pour reconstruire le parcours et l'impact des produits. La demande n'ayant pas suivi, les coûts d'une telle démarche n'ont pas pu être couverts. On retrouve ici une situation similaire à celle qu'a connue le géant britannique Tesco, qui a abandonné la labellisation climatique la même année (2012), estimant que le marché n'était pas encore prêt.

<sup>377</sup>

— troisièmement, le résultat des bilans CO<sub>2</sub> réalisés mettait en doute la qualité climatique d'autres produits labellisés vendus par la Migros. Cette concurrence, jugée non souhaitable, aurait troublé plus que nécessaire le consommateur avec des données trop complexes<sup>378</sup>. En effet, l'analyse de cycle de vie fournissait des résultats « surprenants », en contradiction avec la promotion des produits certifiés par d'autres labels (« de la région » et, surtout, Migros Bio). L'analyse livrée par Climatop montrait, par exemple, que le sucre de canne bio Max Havelaar importé du Paraguay avait un bilan climatique bien meilleur que le sucre de betterave Migros bio produit en Suisse et en Allemagne, révélant du même coup que « bio » suisse n'est pas forcément égal à « respectueux du climat » et que les processus de production agricole en Suisse ne sont pas nécessairement efficaces d'un point de vue énergétique et climatique. En effet, le sucre paraguayen est produit sans engrais, sans pesticides et avec très peu de processus industriels polluants, alors que la production du sucre de betterave bio recourt à des agents énergétiques fossiles, et à des intrants en quantités plus importantes, ce qui compense les émissions du transport en bateau.<sup>379</sup> La Migros a dès lors considéré que la coexistence des labels Climatop et d'autres labels environnementaux comme « Migros bio » ou « de la région » créerait une compétition et une incertitude indésirable.

— quatrième, Migros considérait que les bilans climatiques et les analyses de cycle de vie ne prenaient pas nécessairement en compte toutes les dimensions pertinentes pour le consommateur en compte, par exemple le bien-être des animaux.

— cinquièmement, le WWF se montrait également méfiant vis-à-vis du label Climatop, qui était perçu comme trop spécifique et qui, surtout, concurrençait son propre agenda. Le WWF cherchait en effet lui aussi à se profiler sur l'évaluation de la qualité écologique

---

<sup>376</sup> Migros. (2013). Dossier Umwelt. In Migros (Ed.), *Geschäftsbericht 2012*. [www.migros.ch/m12..](http://www.migros.ch/m12..)

<sup>377</sup> Vaughan, A. Tesco drops carbon-label pledge, *The Guardian*, le 30 janvier 2012.

<sup>378</sup> Entretien Migros.

<sup>379</sup> Migros. (2009). *Nachhaltigkeitsbericht 2008*. Zürich: Migros - Genossenschafts - Bund ( MGB ).

des produits de consommation, en incluant le climat, selon des critères propres à cette organisation.<sup>380</sup>

Cette expérience de la labellisation climatique, perçue comme négative, va grandement influencer la position de la Migros et de la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse (CI CDS) à propos de la révision de la loi sur la protection de l'environnement<sup>381</sup> et, plus particulièrement, de l'article 35d concernant l'information environnementale sur les produits. C'est ainsi principalement en raison de la complexité de la technique des bilans climatiques et du risque de compétition avec d'autres informations environnementales fournies par les labels existants que la CI-CDS demandera et obtiendra le retrait de l'article 35d du processus de révision parlementaire de la loi. Cet article, censé améliorer la transparence de l'information environnementale pour le consommateur et favoriser des achats de produits respectueux de l'environnement et du climat, avait été introduit sur le souhait de la section Consommation et produits de l'OFEV. Hormis l'association Swisscleantech et les associations de défense des consommateurs, peu d'acteurs, le WWF en tête, se sont toutefois battus pour le maintenir contre l'opinion du CI CDS.<sup>382</sup>

---

<sup>380</sup> Entretien WWF, Entretien Climatop.

<sup>381</sup> Conseil fédéral. (2014). Message relatif à l'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)» et au contre-projet indirect (modification de la loi sur la protection de l'environnement) du 12 février 2014, FF 2013 1751.

<sup>382</sup> Entretien WWF; Entretien OFEV.

Tableau 23 : Labels/marques/étiquettes incorporant des dimensions énergétiques et climatiques, Migros

Label	Descriptif	Acteurs	Catégorie
<p>Climatop, lancé en 2008, abandonné en 2012</p> 	<p>Analyse de cycle de vie</p> <p>Bilan GES complet</p> <p>Label « CO2-Champion » apposé sur les biens dont l'impact est réduit d'au moins 20 % en comparaison avec des biens de même type</p>	<p>Climatop</p> <p>Myclimate</p>	<p>Label climatique privé</p>
<p>Topten, lancé en 2009</p> 	<p>Label qui distingue les produits à haute efficacité énergétique (meilleurs appareils par catégories)</p> <p>Centré uniquement sur la consommation énergétique (et non sur l'énergie grise)</p>	<p>Topten SA</p> <p>WWF</p> <p>S.A.F.E</p> <p>Saldo</p>	<p>Label énergétique privé</p>
<p>Migros Bio, lancé en 1995</p> 	<p>Même cahier des charges que Bio suisse depuis 2006</p> <p>Seuls les produits composés à 90 % de matières premières suisses et fabriqués en Suisse peuvent utilisés la mention Bio Suisse (partie III, point 1.10.2.2)</p> <p>Les autres utilisent la mention Bio et doivent respecter des conditions relatives aux importations (partie V) ; par ex., interdiction des importations en avion</p> <p>Limitations relatives au chauffage des serres en hiver (partie II, point 2.7)</p> <p>Les produits importés d'Europe ne doivent respecter que les directives européennes sur le Bio CE n° 834/2007.</p>	<p>Migros</p> <p>Bio Suisse</p> <p>OFAG</p>	<p>Label générique hybride</p>
<p>TerraSuisse, lancé en 2008</p> 	<p>Cahier des charges de IP-Suisse</p> <p>La provenance de la production et de la transformation est garantie suisse</p>	<p>IP-Suisse</p> <p>Migros</p> <p>Schweizerischen Vogelwarte Sempach</p>	<p>Label générique hybride</p>
<p>De la région, lancé en 1999</p> 	<p>Les produits non composés (comme le lait, les légumes, la viande) doivent être issus à 100 % de la région de provenance définie de la coopérative Migros concerné :</p> <p>Les ingrédients et composants d'origine agricole doivent provenir à 90 % d'exploitations qui remplissent au moins une des conditions suivantes pour les produits concernés :</p> <p>Inscription au registre des prestations écologiques</p> <p>Respect de l'Ordonnance bio (RS 910.18)</p> <p>Respect de l'Assurance Qualité, Viande Suisse des paysans suisses</p>	<p>Migros</p>	<p>Label générique privé</p>

### 3.1.5 Évaluation des résultats

Les résultats atteints par la stratégie de réduction du CO<sub>2</sub> de Migros peuvent être évalués sous trois angles : les résultats environnementaux (en termes de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en particulier) ; les bénéfices économiques directs ; et les effets en termes d'image et les retombées financières indirectes.

#### 3.1.5.1 Résultats environnementaux (réduction des émissions de CO<sub>2</sub>)

Il est délicat d'analyser l'évolution exacte des émissions absolues de la Migros entre 1990 et aujourd'hui, car les méthodologies de calcul ont profondément varié au cours du temps. Les pertes de gaz réfrigérant ont par exemple été incluses dans les bilans CO<sub>2</sub> en 2008, modifiant passablement les émissions absolues comptabilisées. En outre, les émissions contenues dans les produits ou dans les investissements financiers ne sont pas incluses, même si de telles informations devraient y figurer selon la méthodologie du GHG Protocol de niveau 3 que Migros déclare utiliser.

De plus, pendant la période de 2000 à 2010, la volonté de Migros de réaliser un marketing simple et efficace de ses efforts de réduction a par ailleurs conduit à des déclarations *partiellement erronées* sur son degré d'exemplarité réel, en entretenant une confusion entre réduction absolue des émissions de CO<sub>2</sub> et *émissions évitées* calculées selon le concept d'intensité CO<sub>2</sub> de l'AEnEC. Migros affirme en effet avoir « réduit de près de 30 % ses émissions de CO<sub>2</sub> dans le domaine des combustibles et carburants entre 2000 et 2012 ». <sup>383</sup> Or, en réalité, il s'agit de *l'intensité* CO<sub>2</sub> qui a diminué de 30 %, soit l'évitement d'émissions supplémentaires dues à la croissance du groupe Migros. Dans les faits, les émissions absolues du groupe Migros ont connu une histoire bien plus mouvementée. Entre 1990 et 1995, Migros est parvenu à réduire ses émissions de GES de pratiquement 30 % grâce à l'élimination quasi totale des CFC ordonnée par le Protocole de Montréal <sup>384</sup>. Toutefois, entre 1995 et 2002 les émissions absolues de GES de la Migros ont augmenté d'environ 8 %, principalement à cause de l'intensification des activités commerciales qui a eu pour conséquence un accroissement de la consommation de gaz, d'électricité, de combustible et de carburants malgré l'amélioration de l'efficacité énergétique. <sup>385</sup> Au final, selon les données en notre possession, et en incluant l'effort conduit sur les pertes de gaz réfrigérant, on peut évaluer les réductions absolues de GES réalisées par la Migros entre 2000 (375'000 tonnes de CO<sub>2</sub>-eq) et 2010 (315'000 tonnes de CO<sub>2</sub>-eq) à environ 16 %, soit un chiffre inférieur à ce qui est communiqué par le groupe, mais

---

<sup>383</sup> <http://www.migros.ch/generation-m/fr/developpement-durable/environnement/protection-climat-energie/reduction-emissions-co2.html>.

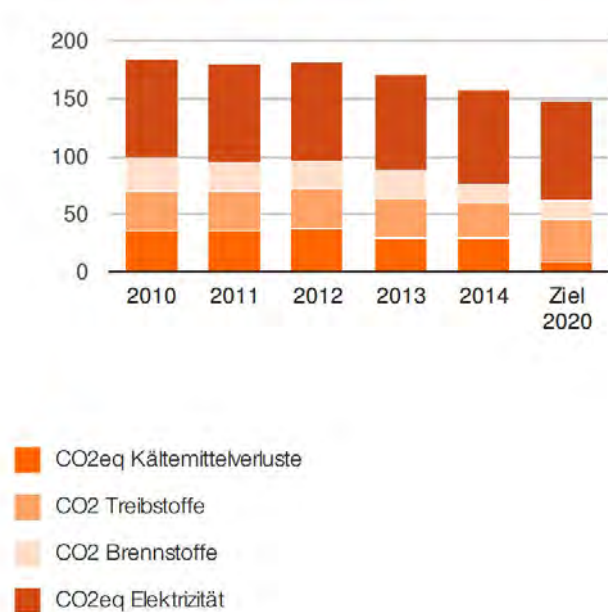
<sup>384</sup> Protocole ratifié par la Suisse en 1987 et qui a été traduit dans le droit national par une série d'obligations et d'interdictions, notamment par une modification de l'ordonnance du 9 juin 1986 sur les substances dangereuses pour l'environnement, Osubst (RO 1989 2429), qui fut par la suite intégrée dans l'ORRchim.

<sup>385</sup> Migros. (2003). Umweltbericht 2002. Zürich: Migros.

tout de même important compte tenu de la croissance significative de Migros pendant la même période.<sup>386</sup>

Depuis l'annonce de sa nouvelle stratégie de réduction du CO<sub>2</sub> en 2011 (réduction des émissions absolues de 20 % pour 2020), Migros semble en bonne voie d'atteindre son objectif, puisqu'une diminution de 9 % de ses émissions en 2014 par rapport à 2010 a déjà été enregistrée (cf. Figure 56).

Figure 56 : trajectoires des émissions absolues de GES en milliers de tonnes



Source : (Migros, 2015)

### 3.1.5.2 Bénéfices économiques directs

Les résultats en termes financiers sont difficiles à estimer, car ils ne sont pas communiqués au public de manière transparente. On peut toutefois les estimer comme étant *substantiels*.

La stratégie de réduction du CO<sub>2</sub> a permis d'éviter des coûts directs, découlant de l'acquisition d'agents énergétiques supplémentaires. Si l'on considère, conformément à ce que Migros avance, que sans ses efforts de réduction, 30 % de combustibles fossiles en plus auraient été consommés, alors en approximant grossièrement le prix d'achat des combustibles fossiles à 10cts/KWh et en excluant les bénéfices réalisés grâce aux économies de carburant et d'électricité, Migros a économisé environ 25 millions de francs en combustibles fossiles rien que pour l'année 2012.<sup>387</sup>

<sup>386</sup> Source des données: *ibid.*; Migros. (2013). Dossier Umwelt. In Migros (Ed.), *Geschäftsbericht 2012*. [www.migros.ch/m12..](http://www.migros.ch/m12..)

<sup>387</sup> Migros. (2013). Dossier Umwelt. In Migros (Ed.), *Geschäftsbericht 2012*. [www.migros.ch/m12..](http://www.migros.ch/m12..)

En outre, Migros a économisé, sur la seule année 2010, une somme d'environ 1.8 millions au titre de la taxe CO<sub>2</sub> (de 36 CHF/tonnes), dont elle est exemptée. Enfin, en sus de la redistribution du produit de la taxe qu'elle touche depuis 2013 (environ 1 million de CHF/an), Migros a réalisé un profit net du dépassement des engagements formels de réduction pris avec la Confédération, puisque toute tonne réduite en plus de l'engagement formel pouvait être vendue au prix de 70 CHF la tonne à la Fondation centime climatique, ce qui représente un montant final significatif<sup>388</sup>.

### **3.1.5.3 Effets en termes d'image et retombées financières indirectes**

La lutte contre le changement climatique, et plus généralement la lutte en faveur de la protection de l'environnement a été l'un des drivers qui a poussé Migros à développer des outils de communication publique et de marketing tels que *Génération M* et dans une moindre mesure Migipédia. Pendant la période 2007-2012, la protection du climat a été l'un des sujets environnementaux sur lequel la firme communiquait le plus, la section climat et énergie prenant jusqu'à la moitié des rapports environnementaux de la Migros.

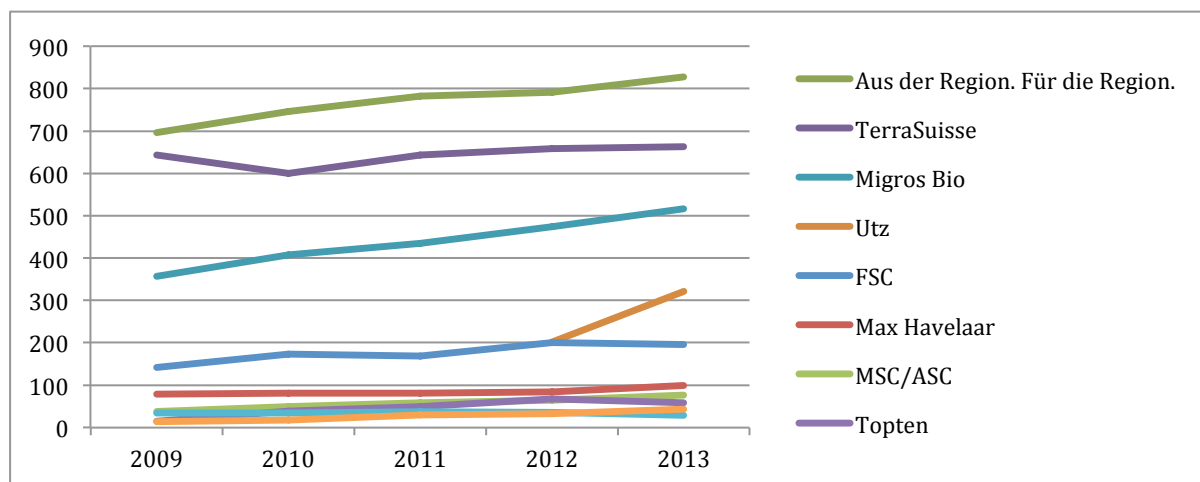
Il est toutefois difficile d'évaluer l'impact réel que le marketing des mesures de réduction du CO<sub>2</sub> a pu exercer sur le consommateur et les chiffres de vente. Migros estime que seule une part très réduite de ses consommateurs (environ 12 %) constitue les principaux acheteurs réguliers des produits labellisés.<sup>389</sup> La Figure 57 montre que les labels purement climatiques ou énergétiques détiennent une part faible du chiffre d'affaires réalisé par le biais des labels environnementaux. On peut penser que le marketing des efforts de protection du climat de la Migros contribue à la bonne image générale de l'entreprise auprès des consommateurs, mais a échoué en ce qui concerne l'augmentation des ventes de produits au bénéfice d'une labellisation climatique.

---

<sup>388</sup> Nous ne sommes pas en mesure d'évaluer avec précision la hauteur des sommes versées par la Fondation Klimarappen à Migros.

<sup>389</sup> Entretien Migros.

Figure 57 : chiffre d'affaires réalisé par Migros sur les marques et labels durables (en millions de francs)



Source : données de Migros, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013

Depuis 2013, on peut constater une baisse de la communication de Migros sur le climat. Sans pouvoir conclure que « la mode du climat serait passé », l'entreprise se dirige désormais vers une communication environnementale plus générale. Les rapports environnementaux de Migros laissent ainsi, depuis 2013, bien moins de place proportionnellement à la protection du climat.<sup>390</sup>

## 4 Discussion

### 4.1 L'exemplarité de Coop et Migros et ses limites

L'exemplarité de Coop et de Migros en matière de lutte contre le réchauffement climatique se manifeste principalement à travers la fixation et la réalisation d'objectifs ambitieux et d'instruments innovants à l'échelle de l'entreprise, alors que les deux grands distributeurs sont moins actifs au niveau des instruments à l'échelle des produits.

Les objectifs fixés par Coop et Migros avec l'AEnEC dans le cadre de la première période de mise en œuvre de la loi sur le CO<sub>2</sub> (2000-2012) étaient similaires dans leurs ambitions. Ils portaient sur une réduction des émissions de l'ordre de 16 % par rapport à un scénario sans mesures. Ces objectifs ont été globalement atteints par Coop et largement dépassés par Migros qui a réduit son intensité CO<sub>2</sub> de près de 30 %. En termes absolus, les résultats sont comparables (réduction absolue de 19 % pour Coop et 16 % pour Migros). L'exemplarité des deux grands distributeurs quant au degré de réalisation des objectifs de la première phase du protocole de Kyoto ne fait donc aucun doute.

<sup>390</sup> Voir: Migros. (2013). Dossier Umwelt. In Migros (Ed.), Geschäftsbericht 2012. www.migros.ch/m12.

Pour la deuxième phase, des objectifs encore plus ambitieux ont été dévoilés. Ceux-ci sont désormais exprimés en termes absolus et non plus en termes « d'intensité énergétique » ou d'émissions évitées, concepts qui posaient problème au regard du critère d'additionalité<sup>391</sup>. Les instruments de réduction du CO<sub>2</sub> mis en œuvre vont plus loin que le cadre légal, font l'objet d'une planification et d'une communication cohérente tout en générant une plus-value économique. La stratégie de neutralité climatique de Coop (avec 50 % de réduction atteinte par des mesures en Suisse) est particulièrement exigeante et précoce par rapport à celles d'autres acteurs du paysage économique suisse. La stratégie post-kyoto de Migros est plus modeste bien qu'elle dépasse également les buts fixés par la loi. Cette différence d'ambition entre les deux grands distributeurs se traduit également au niveau des résultats atteints, puisque Coop annonce une baisse absolue de 21.6 % de ses émissions en 2014 par rapport à 2008, alors que la réduction atteinte par Migros n'est que de 9 % pour la même année par rapport à 2010.

En reprenant les trois niveaux d'analyse de la méthodologie du GHG Protocol, on constate par ailleurs que les mesures mises en place couvrent largement les niveaux 1 (émissions directes) et 2 (mesures au niveau de l'approvisionnement en électricité). Il faut sur ce point relever l'exemplarité de Migros et Coop quant à leur politique d'achat de courant vert, secteur d'intervention encore souvent ignoré par les entreprises du secteur des services. Les émissions indirectes du 3<sup>e</sup> niveau ne sont, en revanche, que partiellement ciblées. Les émissions générées par les assortiments de produits proposés à la vente ne font pas l'objet d'une politique systématique et ne sont pas incluses au sein des conventions d'objectifs, ni au sein de la vision de CO<sub>2</sub> *neutralité* de Coop. Quant à Migros, elle semble avoir abandonné ses tentatives de certification climatique suite à l'échec de la collaboration avec Climatop. Les mesures mises en place à l'échelle des produits demeurent rares, que ce soit à travers le labelling ou des limitations de l'assortiment. Il existe, sur ce point, une véritable marge d'amélioration des pratiques existantes.

## 4.2 La contribution des politiques publiques à l'exemplarité

Si les instruments de réduction du CO<sub>2</sub> mis en œuvre par Coop et Migros sont innovants, peu sont toutefois totalement volontaires. Contrairement à ce que leur stratégie de communication voudrait laisser croire, ces instruments constituent pour la plupart des réponses indirectes à des prescriptions légales. On constate ainsi que, si la volonté d'innover par rapport au cadre légal est présente chez les deux entreprises, plusieurs textes légaux jouent un rôle incitatif fort : la loi sur le CO<sub>2</sub> (risque de taxation des émissions de CO<sub>2</sub> conjuguée à la possibilité d'une exonération par le biais d'engagements formels de réduction) ; les lois cantonales sur l'énergie (prescriptions minimales pour les nouvelles constructions et rénovations, dispositions sur les gros consommateurs) ; l'ORRchim. Nombre de mesures ainsi présentées comme volontaires par

---

<sup>391</sup> Cf. BHP Hanser und Partner AG, & Dr. Eicher + Pauli AG. (2009). Evaluation der Zielvereinbarungen der Wirtschaft zur Reduktion des Energieverbrauchs und zur Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Zürich, Liestal: Bundesamt für Energie (BFE).

Coop et Migros sont, en fait, des conséquences indirectes de la politique climatique ou d'autres politiques publiques.

Ainsi, nombre des mesures sont hybrides et ont été élaborées dans la cadre ou tout au moins dans la continuité, du partenariat avec l'AEnEC (cf. Tableau 18 et Tableau 22). De plus, Coop et Migros appliquent certes volontairement le standard Minergie pour les nouveaux bâtiments, mais les lois cantonales sur l'énergie posent des exigences en matière d'isolation et de production d'énergies renouvelables qui auraient de toute manière nécessité des efforts proches du standard Minergie. Au final, il n'y a guère que quatre domaines d'interventions où l'on peut considérer les démarches de Coop et Migros comme purement volontaires, car indépendants d'obligations légales : la réduction de l'impact des vols aériens ; l'acquisition de courant vert ; la gestion des déchets d'emballage ; et l'impact CO<sub>2</sub> des produits proposés à la vente (domaine où l'action est toutefois largement perfectible).

La politique climatique n'a pas affecté négativement Coop et Migros. Bien au contraire, *on peut affirmer que la loi sur le CO<sub>2</sub> leur a fourni l'opportunité de générer de nouvelles formes de bénéfices et de se distinguer de la concurrence sur le plan environnemental*. Ces bénéfices peuvent être directs (gains économiques découlant des économies d'énergie ; de l'exonération et de la rétribution de la taxe CO<sub>2</sub>) ou indirects (gains en termes d'image ; chiffre d'affaires des produits durables ou respectueux du climat ; gain en know-how par la collaboration avec l'AEnEC).

Les mesures de réduction du CO<sub>2</sub> ont, certes, nécessité des investissements importants à court terme et il est difficile d'évaluer dans quelles mesures ces coûts ont été couverts par les bénéfices économiques générés, ainsi que la contribution de la politique climatique à ces bénéfices. Plus certain par contre est le fait que, sur le long terme, la politique climatique a offert à Coop et Migros une opportunité unique de se procurer un avantage comparatif par rapport à la concurrence, en soulignant leur exemplarité au regard des exigences légales en matière de protection de l'environnement et en mettant en place un concept de marketing minutieux sur les efforts concédés. Le groupe Coop n'a par exemple cessé de publiciser son rôle de bon élève, son « esprit d'initiative » qui « dépasse le cadre de la loi »<sup>392</sup> afin de fidéliser la part croissante des consommateurs qui démontrent une sensibilité aux enjeux climatiques et écologiques. Alors que les politiques climatiques sont souvent comprises dans la littérature<sup>393</sup> ou dans le débat politique suisse comme des facteurs de coûts pesant sur les entreprises, on constate au contraire dans les cas de Coop et Migros que *la politique climatique peut favoriser l'innovation et bénéficier aux entreprises proactives en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> en leur procurant, d'une part, des bénéfices économiques directs et, d'autre part, des bénéfices indirects, notamment en termes de réputation et d'image*.

---

<sup>392</sup> Coop. (2005). *Durabilité. Faits et chiffres relatifs à l'évolution économique, écologique et sociale du groupe Coop*. Basel: Coop Genossenschaft, p. 16.

<sup>393</sup> Palmer, K., Oates, W. E., & Portney, P. R. (1995). Tightening environmental standards: the benefit-cost or the no-cost paradigm? *Journal of Economic Perspectives*, 9, 119-132.

Cela explique, par ailleurs, le soutien des deux grands distributeurs au développement d'une loi-cadre sur le CO<sub>2</sub> pour autant que celle-ci ne soit pas trop contraignante et n'impose pas des mesures aux coûts trop élevés. À cet égard, l'action volontaire a également constitué un moyen de contenir l'éventuelle entrée en vigueur d'exigences supplémentaires en démontrant que l'économie pouvait agir même sans contraintes. Le rapport de Coop de 2004 où il est affirmé que « *le fait de prendre des engagements sur une base purement volontaire permet d'éviter la multiplication des textes législatifs* » (p. 72), illustre parfaitement la volonté des grands distributeurs de maintenir la marge de manœuvre la plus étendue possible dans l'exercice de leur activité économique.

Il faut enfin souligner que d'autres politiques publiques ont largement contribué à l'exemplarité de Coop et Migros en utilisant des instruments parfois bien plus contraignants que celle-ci. L'Ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRchim) a notamment introduit une interdiction progressive d'user des puissants GES que sont les CFC et les HCFC, obligeant Coop et Migros à un *phase out* rapide et à l'introduction du CO<sub>2</sub> comme gaz réfrigérant de remplacement. Or, la conséquence de ces exigences sur le bilan CO<sub>2</sub> de ces entreprises est énorme, puisque dans le cas de Migros, les pertes de gaz réfrigérant constituaient encore 45 % des émissions de GES des filiales de vente en 2012.<sup>394</sup>

### **4.3 Les mécanismes motivant l'exemplarité de Coop et Migros**

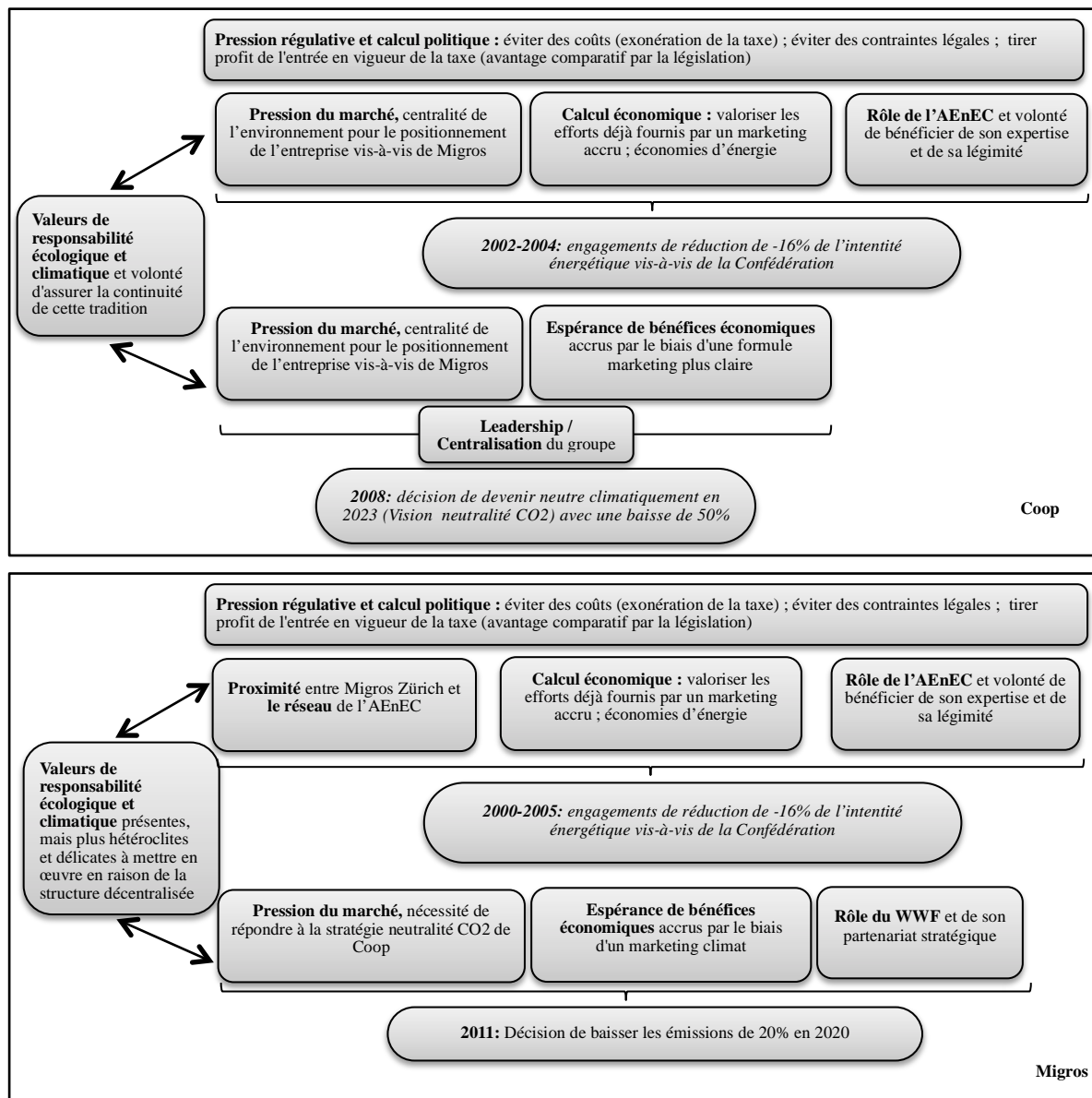
La Figure 58 identifie les mécanismes expliquant l'exemplarité de Coop et Migros en matière de lutte contre le réchauffement climatique, ainsi que les principales différences entre ces deux entreprises. On constate que cinq mécanismes communs aux deux cas se sont conjugués pour créer les conditions nécessaires à l'exemplarité :

- une incitation à agir engendrée par la pression régulative ;
- des valeurs entrepreneuriales fondées sur la responsabilité écologique et climatique ;
- la prise de conscience de la potentielle rentabilité des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> ;
- la situation de forte concurrence entre deux entreprises cherchant à s'afficher comme leader de la protection du climat (et plus largement de l'environnement) ;
- l'action facilitatrice et incitatrice d'acteurs tiers à l'entreprise (AEnEC et WWF)

---

<sup>394</sup> Migros. (2012). Rapport développement durable, 01.12.2014, from [http://m12.migros.ch/fr/notre-responsabilite/environnement/energie-et-climat?\\_ga=1.133882062.1143456721.1417618581](http://m12.migros.ch/fr/notre-responsabilite/environnement/energie-et-climat?_ga=1.133882062.1143456721.1417618581)

Figure 58 : motivations des acteurs, stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de Coop et Migros



Dans le cas de Coop tout d'abord, en sus de la pression réglementaire exercée par l'arrivée de la loi sur le CO<sub>2</sub>, il est indéniable que la philosophie écologique de l'entreprise a constitué un facteur d'action important. Elle en a fait une marque de fabrique, un élément central de son développement et de son positionnement sur le marché. Ces valeurs et cette stratégie d'entreprise ont contribué à ce que Coop débute une collaboration avec l'AEnEC dès l'annonce du mécanisme d'exonération de la taxe. Elles ont également participé au fait que la direction générale formule la vision – symboliquement forte – de CO<sub>2</sub> *neutralité* en 2008. À cet égard, la personnalité des directeurs successifs, leur *leadership*, ainsi que la structure centralisée du groupe, ont également joué un rôle important dans le design de cette ambitieuse stratégie.

Une telle philosophie ne pourrait toutefois s'inscrire sur le long terme si elle n'était pas économiquement rentable ; cela constitue même l'un de ses objectifs premiers. À ce titre, la stratégie de réduction du CO<sub>2</sub> a été pleinement intégrée à un calcul économique portant sur les moyens d'accélérer la croissance de l'entreprise. Trois types de bénéfices des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> sont ainsi identifiés par l'étude : premièrement, des bénéfices environnementaux ; deuxièmement, des bénéfices économiques directs (baisse des coûts liés à la consommation d'énergie, évitement des coûts de la taxe) ; et troisièmement, les bénéfices économiques indirects sous la forme de gain d'image pouvant participer à une augmentation des parts de marché. Cette capacité à entrevoir et exploiter finement les opportunités et potentiels bénéfices économiques qu'offrait la mise en œuvre de la politique climatique distingue ainsi clairement Coop et Migros d'autres entreprises du secteur des services. À la lumière de notre étude, *la capacité de rentabiliser économiquement les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> semble ainsi absolument déterminante pour que des stratégies d'innovation soient développées par les acteurs privés.*

La concurrence à laquelle se livre Coop et Migros en termes d'image de « protecteur du climat » joue aussi un rôle fondamental. En contact direct avec leur clientèle, ces entreprises doivent constamment se vendre, soigner leur image. Sur ce point, les logiques de différenciation (voire de sur-différenciation), de captation de marché et de création de valeur jouent à plein, et la responsabilité écologique en est devenue l'un des vecteurs. Ces enjeux d'image et cette concurrence contribuent clairement à expliquer la stratégie CO<sub>2</sub> ambitieuse de Coop, qui entend par ce biais asseoir sa position de pionnière. Les propos d'un haut responsable du groupe l'illustre bien :

*« Im Wettbewerb spielt es immer eine grosse Rolle, wer der Pionier ist und vorangeht. Das war bei EnAW und auch bei der Vision der CO<sub>2</sub> Neutralität von Bedeutung »<sup>395</sup>*

Multiplication des campagnes de communication, recours toujours plus marqués aux marques propres et labels durables : les deux entreprises se répondent coup pour coup, et il n'est pas une initiative de l'un qui ne soit jugée et analysée au regard de ce qu'a fait l'autre<sup>396</sup>.

Quoique, de manière générale, les motivations de la Migros à développer une stratégie climatique ambitieuse aient été relativement similaires à celles de Coop (voir les cinq mécanismes identifiés auparavant), on constate certaines différences qui peuvent contribuer à expliquer le différentiel d'ambition entre les deux entreprises, visible principalement depuis le lancement de la *vision CO<sub>2</sub> neutralité* de Coop en 2008. En effet, alors que la proximité de Migros Zürich avec l'AEnEC (par le biais de l'Energie-Modell Zürich) et le rôle de premier plan de la Migros dans certains secteurs d'activités comme la certification Minergie ou l'approvisionnement en courant certifié auraient pu favoriser l'émergence d'une stratégie de

---

<sup>395</sup> Communication personnelle, Felix Wehrle, 17 avril 2015.

<sup>396</sup> Voir par ex. Tagesanzeiger. *Das Kopier-Duell der Händler*, le 18 février 2015.

réduction du CO<sub>2</sub> aussi exemplaire que celle de son concurrent, ceci n'a pas été le cas pour au moins trois raisons.

Premièrement, leader sur le marché du commerce de détail, Migros n'a pas fait de l'environnement un pilier aussi central de son développement que Coop. Les valeurs de responsabilité écologiques du groupe sont, historiquement, plus hétéroclites et moins marquées que chez son concurrent. On constate deuxièmement une différence en termes de leadership environnemental : dans certains secteurs où la direction de Coop a fait le choix de se profiler comme pionnier (profilage sur l'agriculture biologique ou stratégie de CO<sub>2</sub> neutralité), les dirigeants de Migros se sont parfois montrés plus réticents, ou moins réactifs. C'est notamment le cas des mesures de compensation des émissions, qui sont jugées avec circonscription.<sup>397</sup> Enfin, troisièmement, la structure complexe et fédéraliste de la Migros – qui oblige notamment à ce que les objectifs de réduction soient négociés avec chacune des coopératives régionales – contribue à limiter l'ambition des stratégies CO<sub>2</sub>.<sup>398</sup> Les coopératives Migros disposent de davantage de marge de manœuvre, ce qui dans le cas présent a contribué à ce que l'approche globale soit moins cohérente. Par conséquent, l'influence exercée par des acteurs externes œuvrant pour un renforcement des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub>, tel que le WWF, semble avoir été plus importante dans le cas de Migros que de Coop.

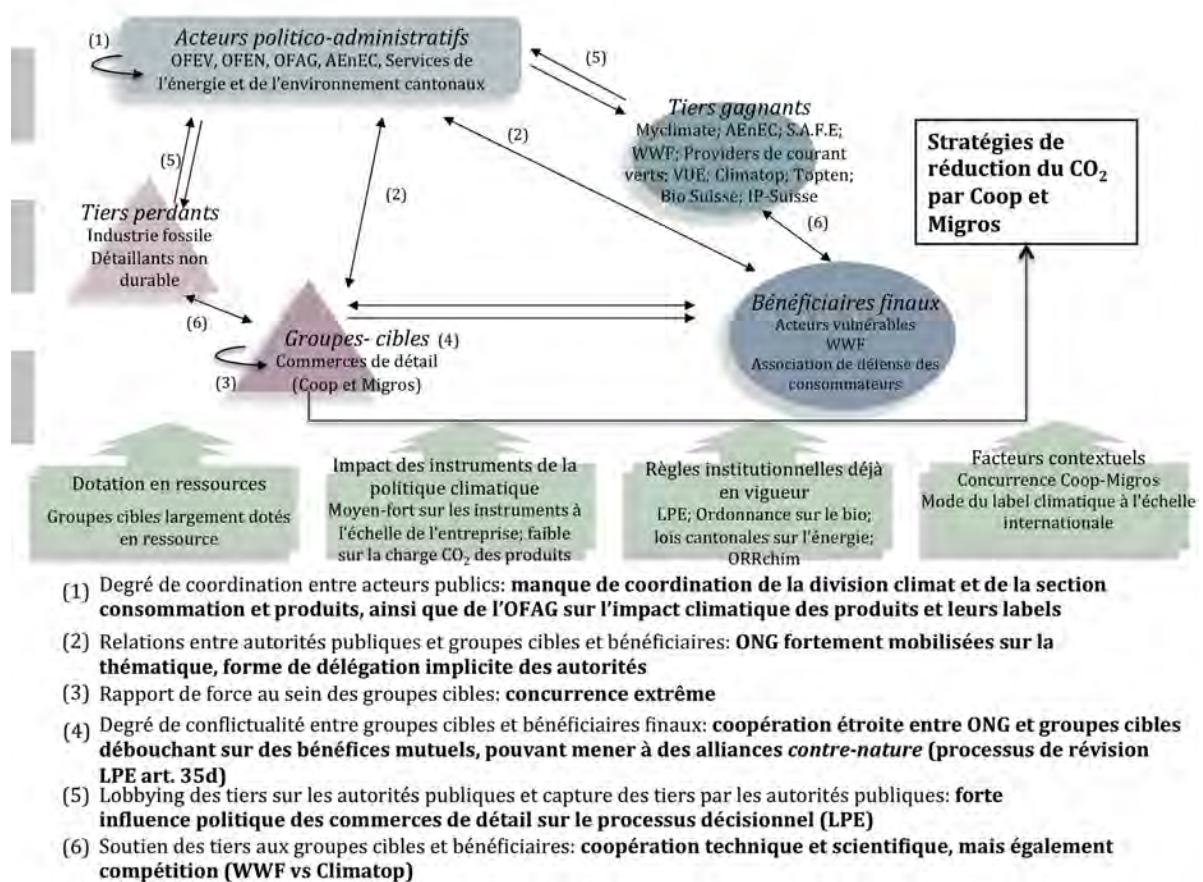
Au niveau des dynamiques actuelles (Figure 59), il faut en effet noter la centralité du rôle des acteurs du groupe des tiers-gagnants dans les processus d'élaboration des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de Coop et Migros, et en particulier celui de trois acteurs : l'AEnEC, le WWF et Myclimate.

---

<sup>397</sup> Entretien Migros.

<sup>398</sup> Entretien WWF, Entretien AEnEC.

Figure 59 : dynamiques actorielles, stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de Coop et Migros



L'importance de l'AEnEC est peu étonnante. D'une part, l'AEnEC est titulaire d'un mandat de prestation officielle de la Confédération donnant à cette association des compétences publiques de mise en œuvre dans le cadre de la loi sur le CO<sub>2</sub> et de la loi sur l'énergie. D'autre part, l'AEnEC constitue également un tiers-gagnant du système des conventions de réduction avec les entreprises, qui participe à l'accroissement de sa sphère d'influence et de ses ressources financières. La collaboration avec l'AEnEC a sans conteste été déterminante dans l'exemplarité des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de Coop et de Migros, même si son influence exacte est difficile à déterminer. En effet, autant Migros que Coop insistent, dans leur communication publique, sur l'aspect strictement volontaire des démarches de réduction du CO<sub>2</sub> initiées. Il reste en ce sens délicat de déterminer dans quelle mesure l'AEnEC aurait stimulé le développement d'instruments réellement additionnels.

Le rôle du WWF dans les stratégies de Coop et, surtout, de Migros est plus surprenant. Le WWF parvient ainsi, avec sa politique de partenariat stratégique avec des entreprises fortement émettrices de CO<sub>2</sub>, à influencer leur manière de gérer cette problématique. La position acquise par le WWF témoigne de la transition opérée par cette association au début des années 2000, d'une logique de confrontation qui découlait de son rôle de représentant des « intérêts de la nature » (bénéficiaire final des politiques climatiques) vers une logique de *partenariat commercial*, qui en a fait l'un des principaux acteurs du *climate-business* (tiers-gagnants). Cette

forme d'alliance « contre-nature » avec des entreprises fortement émettrices apporte des bénéfices mutuels aux parties prenantes : pour le WWF, des ressources financières et la possibilité d'étendre son influence en pesant directement sur les décisions des entreprises ; pour les entreprises partenaires, des retombées positives en termes d'image et de confiance en raison de la réputation et de la légitimité sociale WWF auprès des consommateurs sensibles aux questions écologiques.

Le glissement du WWF d'une association environnementale sans but lucratif en direction d'une organisation d'éco-business avec un modèle de fonctionnement basé sur le partenariat économique plutôt que sur le combat idéologique contribue, également, à renouveler les dynamiques au sein du groupe des tiers-gagnants. Hormis, le WWF, Myclimate est probablement l'organisme qui joue le rôle le plus important dans les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de Coop et de Migros grâce à sa position dominante dans le marché de la compensation. Or, les relations entre le WWF et les acteurs du climate-business sont complexes. Celles-ci vont de la *coopération étroite*, que ce soit par exemple dans le fonds de compensation du CO<sub>2</sub> de Coop, dont les projets sont élaborés par WWF et Myclimate,<sup>399</sup>, ou à plus large échelle, dans le cadre de l'agence act, alternative à l'AEnEC, dont elles sont co-fondatrices ; à la *concurrence* pour accéder au « marché » des solutions de protection du climat, comme le montre le cas du marché des labellisations climatiques chez Migros, que Climatop et WWF se sont disputés de manière indirecte.

#### **4.4 Les limites à l'innovation dans les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub>**

L'étude des cas de Coop et de Migros révèle un certain nombre de limites au développement de stratégies innovantes à l'égard de la réduction du CO<sub>2</sub>.

Les mesures mises en place sont, tout d'abord, nécessairement soumises à l'impératif de rentabilité économique. En ce sens, l'incitation à mettre en œuvre des instruments à fort potentiel de réduction, mais dont les retombées financières sont incertaines, est limitée. La rationalité économique pousse Coop et Migros, comme toute entreprise, à agir en priorité dans les domaines où le rapport coût-bénéfice est le meilleur compte tenu de l'état de la technique et des contraintes légales existantes. Le manque d'action sur la charge CO<sub>2</sub> des produits de consommation illustre bien cette limitation. Les mauvais chiffres de vente des produits dotés d'une labellisation climatique et les coûts importants liés aux analyses de cycle de vie expliquent en partie leur faible présence. *C'est précisément dans ce cas de figure, où des instruments au potentiel de réduction élevé sont limités par la présence de fortes incertitudes techniques et économiques, que les politiques publiques auraient un rôle fondamental à jouer.*

Or, c'est justement à l'échelle des produits de consommation (Scope 3) qu'un net manque d'incitations à l'action peut être observé, sans que les dispositions juridiques de protection du climat, particulièrement faibles dans le domaine de la production et de la consommation des

---

<sup>399</sup> <http://www.myclimate.org/fr/nouvelles-presse/nouvelles/detail/collaboration-avec-le-wwf-948-1/>

produits d'alimentation, compensent ce déficit. L'Ordonnance sur l'agriculture biologique n'inclut pas directement le climat dans ses principes directeurs (art. 3).<sup>400</sup> Sur ce point, un manque de coordination patent apparaît au sein de l'administration fédérale, entre la division climat de l'OFEV (qui semble à l'heure actuelle peu influente sur cette problématique), la section consommation et produits de la division économie et observation de l'environnement, ainsi que l'OFAG. Bien que les objectifs formulés par l'OFAG au travers de la stratégie climat de 2011 soient relativement ambitieux — avec une réduction programmée de deux tiers des émissions dans les domaines de la production et de la consommation des biens d'alimentation —<sup>401</sup> la manière et les instruments de politique publique pour atteindre un tel objectif n'ont pas encore été dévoilés, ce qui laisse planer un doute sur leur faisabilité.

Plus généralement, si Coop et Migros apparaissent comparativement comme des entreprises exemplaires au regard des objectifs de la politique climatique, cette étude démontre également que des ressources cognitives, techniques et financières importantes sont nécessaires pour mettre en oeuvre des stratégies innovantes de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et notamment pour valoriser et capter les bénéfices en termes d'image qui y sont liés par le biais du marketing. Or, il semble peu probable que les PME du secteur des services ou de l'industrie soient en mesure, contrairement à Coop ou à Migros, d'investir de manière aussi importante dans l'innovation climatique et le marketing des efforts de réduction, limitant d'autant plus les incitations à l'exemplarité. Ainsi, *le risque existe que les capacités nécessaires au développement de stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub> et à la captation de leurs bénéfices soient limitées aux grandes entreprises ou à celles disposant de ressources suffisantes.*

En outre, si l'étude révèle que la concurrence joue un rôle central dans l'exemplarité de Coop et Migros, il faut relever que les conditions de concurrence ayant stimulé la mise en oeuvre de stratégies climatiques toujours plus ambitieuses sont spécifiques à la grande distribution. En effet, Coop et Migros se trouvent en situation de concurrence oligopolistique dans un secteur où le chiffre d'affaires est fortement dépendant du choix des consommateurs. Les stratégies environnementales de l'un sont ainsi minutieusement examinées par l'autre, qui est nécessairement incité à s'aligner voire à dépasser les ambitions de son concurrent. Or une telle situation est plus rare dans d'autres secteurs économiques où le marché est plus fragmenté et où la réputation écologique ne joue pas nécessairement de rôle pour générer de la demande.

À cet égard, il faut relever que Coop et Migros sont des cas de figure exceptionnels et que de manière générale, *la politique climatique échoue à créer les conditions d'une concurrence sur les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub>.* Cet échec tient principalement au fait qu'il y a, à l'heure actuelle, *une situation d'asymétrie d'information entre producteurs et consommateurs sur l'effectivité des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> au sein du secteur privé, qui tient au manque de transparence sur les objectifs, mesures et résultats.* Même dans les cas de Coop et de Migros, l'absence de méthodologie commune de reporting et d'évaluation, l'usage

---

<sup>400</sup> Bien qu'un tel principe figure, depuis le 1er janvier 2014, à l'art. 2b<sup>bis2</sup> de la Loi sur l'agriculture, LAgr (RS 910.1).

<sup>401</sup> DFE, & OFAG. (2011). Stratégie Climat pour l'agriculture. Résumé. Berne: OFAG.

d'indicateurs divergents et la multiplication des données d'émission variant selon le temps et les méthodes limitent dans une très large mesure la possibilité pour le consommateur d'évaluer l'ambition des stratégies déployées. Cette situation entrave la formation d'une concurrence saine et parfaite et la conscientisation que des différences potentielles existent entre le degré d'exemplarité des entreprises.

On constate, par ailleurs, *l'existence de conflits entre les effets des stratégies de marketing climatique et les objectifs de protection de la politique climatique*. Si le marketing a un côté positif en cela que les bénéfices économiques qui en sont espérés incitent les entreprises sur la voie de l'exemplarité, sa logique intrinsèque mène également à des effets indésirables. Premièrement, la nécessité de messages clairs sous forme de slogans à destination du consommateur peut pousser à des communications partiellement erronées sur l'état des émissions de CO<sub>2</sub> ou l'ambition réelle des stratégies de réduction, contribuant au problème de l'asymétrie d'information. Par exemple, Migros a régulièrement entretenu une confusion sur le degré d'exemplarité de son action en confondant réduction de l'intensité CO<sub>2</sub> selon le concept de l'AEnEC et réduction absolues des émissions par rapport à une année de référence.<sup>402</sup> Deuxièmement, le matraquage communicationnel à propos des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> mène à un brouillage de l'ambition et de l'efficacité des instruments mis en place et pourrait à terme conduire à une banalisation, voire au désintérêt du consommateur pour la question du climat. L'expansion de la masse informative qui émane de Coop et Migros témoigne de cette tendance négative. Sur les plus de 60 promesses faites par Migros dans le cadre de Génération-M ou les 274 (!) actes que recense déjà Coop dans le cadre de sa campagne « Des paroles aux actes », tous n'ont assurément pas le même poids ni le même impact environnemental, climatique ou sociétal. Le risque étant que les mesures de réduction du CO<sub>2</sub> recherchent avant tout la possibilité de générer un effet d'annonce que l'efficacité environnementale.

Enfin, les dynamiques actorielles observées dans la mise en œuvre de la politique climatique (cf. Figure 59) constituent également une limitation à l'atteinte de stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> plus ambitieuses. La transformation du rôle du WWF d'un acteur militant vers un tiers-gagnant partenaire des groupes cibles a certes permis à l'ONG de contribuer à l'exemplarité des deux grands distributeurs, mais a simultanément affaibli la position des bénéficiaires de la politique climatique. Alors que ceux-ci devraient, en théorie, constituer les principaux militants de la cause climatique dans l'espace public, ils sont quasiment absents des débats. Le WWF étant lié par certaines clauses de confidentialité avec Coop et Migros, il ne se trouve plus d'acteurs pour remettre en cause et questionner publiquement la portée réelle des mesures de réduction du CO<sub>2</sub> mises en place. La proximité entre ces acteurs a également des conséquences politiques importantes, le WWF étant nécessairement amené à faire des concessions pour assurer la confiance et la durabilité de ses partenariats. Ainsi, malgré sa position en faveur de la transparence des bilans carbone dans d'autres secteurs,<sup>403</sup> l'ONG a fait

---

<sup>402</sup> Cf. par exemple: Migros. (2008). Nachhaltigkeitsbericht 2007. Zürich: Migros - Genossenschafts - Bund ( MGB ).

<sup>403</sup> Cf. section 0.

preuve d'une retenue étonnante sur l'inclusion de l'art. 35d sur la transparence de l'information environnementale (et carbone) des produits de consommation dans l'actuelle révision de la LPE, uniquement soutenus par quelques tiers gagnants (Swisscleantech ou Myclimate) et associations de défense des consommateurs. *À cet égard, il faut souligner l'absence, à l'heure actuelle, de coalition d'acteurs en faveur de changements plus radicaux, principalement dans le domaine de la charge CO<sub>2</sub> de la production, distribution et consommation des produits.*

## 5 Conclusions/recommandations

Cette étude des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> mises en place par les grands distributeurs Coop et Migros révèle les mécanismes expliquant leur exemplarité, ainsi que certaines limitations, qui pointent un besoin en action supplémentaire de la part des acteurs politico-administratifs.

Un constat, en particulier, doit être souligné : le développement de stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub> nécessitent, certes, l'initiative privée et volontaire des entreprises, mais elles ne verraient probablement pas le jour sans pression régulative. Aussi volontaires puissent-elles paraître, les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de Coop et Migros ont été des réponses à l'émergence de la politique climatique ou s'inscrivent dans la continuité de règles étatiques qu'elles dépassent, mais qui contribuent clairement à les orienter. Aussi, dans un certain sens, *les entreprises désireuses d'innover en matière de protection du climat nécessitent une politique climatique ambitieuse.*

Coop et Migros bénéficient ainsi de la politique climatique, comme par ailleurs toute entreprise du secteur des services faisant preuve d'exemplarité. La conduite de stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> innovantes permet notamment de se différencier de la concurrence, grâce au marketing des efforts de réduction, qui permet de capter les gains d'images liés au rôle de leader dans le domaine de la protection du climat. Or, les conditions imparfaites de concurrence, ainsi que les effets parfois indésirables du marketing appellent un besoin supplémentaire en régulation pour combler ces déficits. Les pistes de réflexion suivantes peuvent être proposées :

- *la définition d'un standard de reporting et de monitoring public et transparent des émissions de CO<sub>2</sub>, constituerait une 1<sup>ère</sup> étape en faveur de l'amélioration des conditions-cadres de la concurrence pour l'excellence climatique. Dans l'idéal, un tel standard pourrait être défini dans l'Ordonnance sur le CO<sub>2</sub> ou, si cela s'avérait politiquement irréaliste, devrait être incorporé dans le cadre de l'instrument des engagements formels. Il devrait être fondé sur un système de mesures favorisant la comparabilité inter-entreprise. Ceci passe nécessairement par l'usage de l'indicateur des émissions absolues (en l'occurrence l'indicateur le plus valide qui soit), en plus d'un indicateur de performance climatique (cf. section 3.2.1.4), défini par secteur d'activité et selon l'unité la plus adéquate (par ex. CO<sub>2</sub>/ unité produite, par chiffre d'affaires, ou par surface commerciale), en remplacement des indices basés sur des scénarios de réduction qui poseront*

éternellement le problème de l'additionalité. Sur ces bases, *la publicisation systématique du monitoring CO<sub>2</sub> des personnes morales soumises à la loi sur le CO<sub>2</sub>* permettrait de combattre le problème de l'asymétrie d'information sur l'ambition réelle des stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> des privés et assurerait la transparence requise afin de permettre la concurrence et le libre choix des entreprises, dont la performance CO<sub>2</sub> est la plus élevée ;

- ce système de monitoring public et transparent pourrait servir de base à *l'instauration d'un système au mérite pour la redistribution du produit de la taxe* (cf. section 3.2.1.4) qui stimulerait la recherche de l'innovation et récompenserait les meilleurs élèves. La redistribution du produit de la taxe pourrait en effet être basée, comme dans le cadre d'un système de bonus, sur un indicateur de performance climatique défini en collaboration avec des experts externes ainsi qu'avec l'AEnEC et Act.

D'autre part, la charge CO<sub>2</sub> des biens de consommation se révèle être le domaine, où les stratégies de réduction semblent rencontrer le plus de blocages et où l'action étatique est la plus faible. Or, les objectifs de la loi sur le CO<sub>2</sub>, tout comme ceux formulés dans le cadre de la stratégie climat pour l'agriculture, nécessitent précisément, un besoin en action supplémentaire dans le domaine de la production, distribution et consommation des produits ; ce d'autant que les émissions du secteur agricole suisse ne font pas état d'une réduction significative des émissions de GES.<sup>404</sup> Les recommandations suivantes peuvent être formulées sur ce point :

- *une collaboration plus étroite entre la division climat de l'OFEV, sa section consommation et produits, et l'OFAG semble désirable*, notamment dans l'objectif de définir un standard de mesure des émissions de CO<sub>2</sub> compatible avec les travaux de l'UE sur l'empreinte écologique des produits de consommation (auquel la Suisse s'est associée)<sup>405</sup>. L'échec vers lequel se dirige l'inclusion de l'article 35d sur la transparence de l'information environnementale des produits ne doit pas limiter ces travaux, car une inclusion d'une exigence similaire dans la loi ou l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub> reste possible ;
- *l'intégration progressive des instruments de réduction du CO<sub>2</sub> à l'échelle des produits, et plus généralement du niveau d'action « scope 3 » dans les conventions établies par l'AEnEC et act* inciterait les commerces de détail, et plus généralement les entreprises de services, à s'orienter sur ces sources d'émissions, souvent plus importantes que les sources de niveau 1 ou 2 ;
- *la création d'un label climatique public ou l'intégration de la protection du climat dans un label environnemental générique*, possiblement dans l'Ordonnance sur l'agriculture biologique améliorerait significativement la pression légale à produire, distribuer et consommer des biens respectueux du climat en Suisse, et permettrait de clarifier la

---

<sup>404</sup> OFEV. (2014). Swiss Greenhouse Gas Inventory 1990-2012, <http://www.bafu.admin.ch/climatereporting>.

<sup>405</sup> Food SCP RT. (2013). ENVIFOOD Protocol, Environmental Assessment of Food and Drink Protocol, European Food Sustainable Consumption and Production Round Table (SCP RT), Brussels, Belgium: Working Group 1.

situation de « Labelsalat » qui prévaut aujourd’hui en ce qui concerne l’empreinte écologique des biens et services consommés en Suisse.

## 6 Bibliographie

AEnEC. (2004). L’Agence de l’énergie pour l’économie signe la première convention avec la Confédération, Communiqué de presse, 23 avril 2004.

AEnEC. (2012). Pour moi et pour to : bilan CO<sub>2</sub> neutre d’ici 2023. Dans les faits, vol. 8/2012.

Artho, J., & Hammer, S. (2009). *Evaluation Topten*. Zürich : Bundesamt für Energie (BFE).

BHP Hanser und Partner AG, & Dr. Eicher + Pauli AG. (2009). *Evaluation der Zielvereinbarungen der Wirtschaft zur Reduktion des Energieverbrauchs und zur Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen*. Zürich, Liestal : Bundesamt für Energie (BFE).

Bio-Suisse. (2014). Conférence de presse annuelle de Bio Suisse du 9 avril 2014. Basel.

Bio Suisse (2015). Cahier des charges. Basel : Bio Suisse.

Borck, J. C., & Coglianese, C. (2009). Voluntary environmental programs: assessing their effectiveness. *Annual Review of Environment and Resources*, 34, 305-324.

Conseil fédéral. (2014). Message relatif à l’initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie vert) » et au contre-projet indirect (modification de la loi sur la protection de l’environnement) du 12 février 2014, FF 2013 1751.

Coop. (1996). *Umweltbericht 1995*. Basel : Coop Genossenschaft.

Coop. (2005). *Durabilité. Faits et chiffres relatifs à l’évolution économique, écologique et sociale du groupe Coop*. Basel: Coop Genossenschaft

Coop. (2008a). *Rapport sur le développement durable 2007*. Basel : Coop Genossenschaft

Coop. (2008b). Coop’s position on CO<sub>2</sub>-Labelling and LCA’s

Coop. (2009). *Rapport sur le développement durable 2008*. Basel : Coop Genossenschaft

Coop. (2010a). *Rapport sur le développement durable 2009*, Basel : Coop Genossenschaft

Coop. (2010b). *Faits et chiffres sur le projet CO<sub>2</sub> Coop Naturaline*. Basel : Coop Genossenschaft.

Coop. (2011a). *Rapport sur le développement durable 2010*, Basel : Coop Genossenschaft

Coop. (2011b). *Pour une mode équitable*. Basel : Coop Genossenschaft

Coop. (2012). *Rapport sur le développement durable 2011*. Basel : Coop Genossenschaft

Coop. (2013). *Rapport sur le développement durable 2012*, Basel : Coop Genossenschaft

Coop. (2014a). *Geschäftsbericht 2013*. Basel : Coop Genossenschaft.

Coop. (2014b). *Rapport sur le développement durable 2013*, Basel : Coop Genossenschaft

Coop. (2014c). *Energie und Klimaschutz bei Coop*. Basel : Coop Genossenschaft

Coop. (2015). *Rapport sur le développement durable 2014*. Basel : Coop Genossenschaft

Coopzeitung (20.03.2012), Ökobilanz Erdbeeren. Genuss oder Sünde.

Darnall, N. (2009). Regulatory stringency, green production offsets, and organizations' financial performance. *Public administration review*, 69(3), 418-434.

DETEC. (2005). Analyse des résultats de la procédure de consultation sur les mesures requises pour atteindre les objectifs de réduction des émissions fixés dans la loi sur le CO<sub>2</sub>. Berne : DETEC.

DFE, & OFAG. (2011). Stratégie Climat pour l'agriculture. Résumé. Berne : OFAG.

Dupuis, J. (2012). Wirkt die Schweizer Klimapolitik an der Reduktion globaler Treibhausgasemissionen mit? Die Problematik der Additionalität von Kompensationsmassnahmen. In OcCC – Organe consultatif sur les changements climatiques (Ed.), *Klimaziele und Emissionsreduktion – Eine Analyse und politische Vision für die Schweiz* (pp. 46-47). Bern : OcCC – Organe consultatif sur les changements climatiques,.

Ingold, K. (Ed.). (2008). *Analyse des mécanismes de décision : le cas de la politique climatique suisse*. Zürich h: Ruegger Verl.

Jungbluth, N., Steiner, R., & Frischknecht, R. (2007). *Graue Treibhausgas-Emissionen der Schweiz 1990-2004. Erweiterte und aktualisierte Bilanz*. Bern: BUWAL.

Koehler, D. A. (2007). The Effectiveness of Voluntary Environmental Programs. *Policy Studies Journal*, 35(4), 689-722.

Laubscher, C. (01.03.2005). Klimaschutz: CO<sub>2</sub>-Gesetz spaltet die Wirtschaft, *Handelszeitung*.

Le Temps (18.02.2015), «La plupart des marques ont retenu la leçon du franc fort, selon Coop».

Migros. (2003). *Umweltbericht 2002*. Zürich h: Migros.

Migros. (2005). *Jahresbericht/Finanzteil*. Zürich h: Migros Genossenschafts-Bund.

Migros. (2007). *Energie in der Migros. Jahresbericht 2006*. Zürich h: Migros-Genossenschafts-Bund.

Migros. (2008). *Nachhaltigkeitsbericht 2007*. Zürich h: Migros - Genossenschafts - Bund ( MGB ).

Migros. (2009). *Nachhaltigkeitsbericht 2008*. Zürich h: Migros - Genossenschafts - Bund ( MGB ).

Migros. (2013). *Dossier Umwelt*. In Migros (Ed.), *Geschäftsbericht 2012*. <http://www.migros.ch/m12>.

Migros. (2014a). Emissions de gaz à effet de serre, from <http://www.migros.ch/generation-m/fr/developpement-durable/environnement/protection-climat-energie/reduction-emissions-co2.html>

Migros. (2014b). *Geschäftsbericht 2013*. <http://m13.migros.ch>.

Migros. (2015). *Geschäftsbericht 2014*. <http://m14.migros.ch>.

OFEV. (2014). Swiss Greenhouse Gas Inventory 1990-2012, from <http://www.bafu.admin.ch/climate-reporting>

Palmer, K., Oates, W. E., & Portney, P. R. (1995). Tightening environmental standards: the benefit-cost or the no-cost paradigm? *Journal of Economic Perspectives*, 9, 119-132.

Porter, M. E., & Van der Linde, C. (1995). Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship. *Journal of economic perspectives*, 9(4), 97-118.

Steinemann, M., Ackermann, N., & Peter, D. (2006). *Nachhaltigkeitsrating im schweizer Detailhandel (Bereich Food)*. Zürich: WWF, Vier Pfoten, INrate.

Swissinfo. Pourquoi Coop et Migros misent sur l'éthique. 3 juin 2003.

Tages Anzeiger. Coop steigert Umsatz dank Bio-Produkten und Onlinehandel, 6. Januar 2015.

Tages Anzeiger, Das Kopier-Duell der Händler, 18. Februar 2015.

Thalmann, P., Baranzini, A., & Gonseth, C. (2004). Swiss climate policy: Combining VAs with other instruments under the menace of a tax. In P. Thalmann & A. Baranzini (Eds.), *Voluntary Approaches in Climate Policy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA : E. Elgar.

Vanclay, J., Shortiss, J., Aulsebrook, S., Gillespie, A., Howell, B., Johanni, R., . . . Yates, J. (2011). Customer Response to Carbon Labelling of Groceries. *Journal of Consumer Policy*, 34(1), 153-160.

Vandenbergh, M. P., Dietz, T., & Stern, P. C. (2011). Time to try carbon labelling. *Nature Climate Change*, 1(1), 4-6.

Vaughan, A. (30.01.2012). Tesco drops carbon-label pledge, *The Guardian*.

## Liste des entretiens

1. Armin Eberlé, directeur (AEnEC), ancien responsable du service Ecologie (Migros), 05.02.2015
2. Christine Wiederkeher-Luther, responsable Ecologie (Migros), 05.02.2015
3. Felix Meier, directeur (Pusch), ancien responsable Consommation & Economie (WWF Suisse), 09.02.2015
4. Laurianne Altwegg, responsable Agriculture, environnement & énergie (FRC), 17.02.2015
5. Andreas Gautschi, chef de la section Consommation & produits (OFEV), 20.02.2015
6. Claudia-Fabienne Challandes Binggeli, section Consommation & produits (OFEV), 20.02.2015
7. Aline Clerc, ancienne responsable Agriculture, environnement & énergie (FRC), 23.02.2015
8. Brigitte Zogg, ancienne responsable Développement durable (Coop), 26.02.2015
9. René Estermann, CEO, Myclimate, 16.03.2015
10. Felix Wehrle, membre de la Direction (Coop), 17.04.2015 (échange de mails)

### III. Le tourisme hivernal : le cas des remontées mécaniques de Grimentz et Zinal

#### 1 Introduction

Le tourisme hivernal, dont le produit phare reste les remontées mécaniques dans bien des stations, est un acteur « oublié » de la politique climatique. Les stations hivernales, en tant qu'acteurs très vulnérables au changement climatique, sont de plus en plus ciblées par les politiques d'adaptation au changement climatique, mais pas nécessairement par les politiques d'atténuation. Pourtant, le tourisme hivernal est un important émetteur de CO<sub>2</sub>. Une recherche arrive ainsi à la conclusion, qu'en incluant les émissions de CO<sub>2</sub> indirectes issues du transport en avion, le secteur du tourisme (été + hiver) produirait directement 2.29 millions de tonnes de CO<sub>2-eq</sub> par année en 1998,<sup>406</sup> ce qui correspondait à 44 % des émissions totales du secteur des services de cette année, et ferait du tourisme un des secteurs les plus intensifs en CO<sub>2</sub> de l'économie suisse.

Pour ce qui est, plus spécifiquement, du tourisme hivernal, on dispose uniquement de données sur l'impact climatique direct du secteur des remontées mécaniques (Scope 1 et 2), mais pas sur les émissions induites par les flux de transports et les séjours en station touristique. L'association des remontées mécaniques suisses a publié en 2010 une étude sur le bilan énergétique du secteur, qui estime les besoins énergétiques de la branche des remontées mécaniques en Suisse à 347 GWh par année. Sur cette consommation totale d'énergie, environ 164 GWh par année sont employés sous forme de carburants et combustibles fossiles consommés par les véhicules et machines de damage de pistes, ainsi que pour une part minoritaire, par le chauffage des bâtiments. L'électricité consommée atteint quant à elle 183 GWh par année. Elle est utilisée en grande majorité pour le transport par câble (55 %), suit l'enneigement artificiel avec 32 % et les 13 % restants sont employés pour d'autres services, dont celui de la restauration<sup>407</sup>. Le domaine des remontées mécaniques utilise ainsi environ 0,27 % de toute l'électricité produite en Suisse.<sup>408</sup>

La consommation en énergie des remontées mécaniques comporte un coût climatique certain. Le fait qu'une part importante de l'énergie consommée prenne la forme d'électricité a cependant contribué à véhiculer le sentiment que le tourisme hivernal serait « propre » et neutre climatiquement. Ce point de vue n'est plus nécessairement valable aujourd'hui :

---

<sup>406</sup> Perch-Nielsen, S., Sesartic, A., & Stucki, M. (2010). The greenhouse gas intensity of the tourism sector: The case of Switzerland. *Environmental Science & Policy*, 13(2), 131-140.

<sup>407</sup> Il s'agit d'une estimation, car la plupart des remontées mécaniques ne disposent pas de compteurs électriques séparés.

<sup>408</sup> Zegg, Küng & Grossrieder (2010). Gestion énergétique des remontées mécaniques. Etude commandée par Remontées Mécaniques Suisses (RMS) avec le soutien du SECO à travers le projet d'Innotour. Remontées mécaniques Suisses, Grischconsulta : Berne / Coire.

l'augmentation des importations de courant pour pallier le déficit de production nationale, la libéralisation par étape induite par la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LAPEI) du 23 mars 2007 et la chute des prix de l'électricité sur le marché européen ont grandement modifié la dynamique du secteur de l'électricité. Les fournisseurs locaux d'électricité s'approvisionnent davantage que par le passé en électricité bon marché achetée sur les bourses européennes, électricité qui est souvent fortement chargée en CO<sub>2</sub>. Une étude de TEP Energy GmbH concluait en 2009 que l'électricité consommée en Suisse avait en moyenne une charge de 80 — 110 grammes de CO<sub>2</sub>/KWh. En 2012, une autre étude mandatée par le BAFU concluait que cette charge s'élevait de fait à 132.9 de CO<sub>2</sub>/KWh pour le courant non certifié.<sup>409</sup> Selon TEP Energy, sans mesures supplémentaires, l'intensité CO<sub>2</sub> du mix d'électricité consommé en Suisse pourrait même atteindre 310-400g de CO<sub>2</sub>/KWh dès 2020, soit un facteur d'émission proche de l'électricité fournie par les centrales à gaz les plus performantes (350-400g de CO<sub>2</sub>/KWh). Si l'on se base sur l'hypothèse que le mix d'électricité consommé par remontées mécaniques suisses contient 130 grammes de CO<sub>2</sub>/KWh, on peut estimer, à l'heure actuelle, que le secteur des remontées mécaniques suisse produit directement 68'000 tonnes de CO<sub>2</sub> annuelles (Scope 1 & 2), c'est-à-dire l'équivalent des émissions annuelles d'environ 20'000 ménages<sup>410</sup>. Ce chiffre ne prend toutefois pas en compte les émissions indirectement générées au travers des flux de touristes et sous-estime grandement l'impact réel du secteur.

Des émissions totales générées par les remontées mécaniques, seul la part qui découle du besoin en chauffage est couverte directement par la politique climatique de la Confédération au travers de la taxe CO<sub>2</sub>, ainsi que du Programme Bâtiments. Hormis ceci, les entreprises de remontées mécaniques ne sont la cible d'aucun instrument de la politique climatique, que ce soit pour leur consommation de carburants<sup>411</sup> ou pour leur consommation électrique, qui n'est pas soumise à une régulation publique en ce qui concerne la part d'électricité générée par des agents fossiles.<sup>412</sup> Les sociétés de remontées mécaniques pourraient être soumises à une régulation de leur consommation en énergie par le biais des lois cantonales sur l'énergie et notamment des dispositions sur les gros consommateurs d'électricité, qui impliquent dans certains cantons, la ratification d'une convention de réduction des émissions avec une agence agréée par la Confédération. Cependant de telles dispositions sont encore absentes dans

---

<sup>409</sup> TEP Energy GmbH. (2009). Intensité CO<sub>2</sub> de l'électricité vendue aux consommateurs finaux en Suisse. Zürich: TEP Energy GmbH.

ESU-Services Ltd. (2012). Treibhausgas-Emissionen der Schweizer Strommixe v1.4. Uster: Bundesamt für Umwelt (BAFU).

<sup>410</sup> Estimation basée sur les facteurs d'émission de CO<sub>2</sub> indiqués dans le document "Facteurs d'émission de CO<sub>2</sub> selon l'inventaire des gaz à effet de serre de la Suisse" <http://www.bafu.admin.ch/klima/09570/09572/index.html?lang=fr> ; ainsi que sur les chiffres de consommation des ménages et du nombre de ménage en moyenne des années 2000-2010. Prognos. (2011). Der Energieverbrauch der Privaten Haushalte 2000 - 2010. Basel: Im Auftrag von Bundesamt für Energie (BFE).

<sup>411</sup> L'obligation de compenser les émissions provenant de la combustion des carburants fossiles incombant uniquement à l'importateur (art. 26 Loi sur le CO<sub>2</sub>).

<sup>412</sup> Les remontées mécaniques ne sont par ailleurs pas systématiquement soumises aux dispositions s'appliquant aux gros consommateurs d'électricité dans les lois cantonales sur l'énergie, c'est par ex. le cas en Valais.

certains cantons, comme en Valais, là où se trouvent notamment les stations de Zinal et Grimentz.

Malgré l'absence d'une forte pression régulative, il existe clairement des incitations à réduire la consommation en énergie pour les entreprises de remontées mécaniques. Selon les chiffres émanant de l'association des remontées mécaniques suisses, les coûts de l'énergie sont, après les charges de personnel, le deuxième poste de dépense le plus important pour la majorité des entreprises du secteur. Toute réduction supplémentaire de la consommation d'énergie entraînerait donc un effet positif sur la santé financière des entreprises de remontées mécaniques.

Le potentiel de réduction de la consommation d'énergie dans la branche serait ainsi réel et se situerait autour des 15 %.<sup>413</sup> De multiples techniques et technologies, ainsi que des formes d'optimisation de la gestion existent déjà ou peuvent être introduites afin de baisser la consommation finale d'énergie des remontées mécaniques ou d'accroître leur production d'énergie renouvelable. Des installations photovoltaïques sur les paravalanches (comme à Bellwald par exemple) ou sur les téléskis (deux projets pilotes à Brixen im Thale et Tenna) peuvent être installées. Certaines stations construisent des éoliennes sur leur domaine skiable (à Salztiegel et Gutsh). La rénovation des bâtiments (hôtels et restaurants) en utilisant géothermie, et modules photovoltaïques (Zermatt, Champfer) constitue une autre piste de réflexion. Des installations telles que les téléphériques peuvent être équipées de récupérateur d'énergie à la descente, dont une partie est réinjectée dans le réseau, grâce à un compteur inversé.<sup>414</sup> La vitesse de ces installations peut aussi être contrôlée selon la fréquentation, permettant une baisse de la consommation d'énergie quand les flux de visiteurs sont bas. En outre, l'intégration de panneaux solaires aux téléphériques pourrait couvrir environ la moitié de leur consommation. Ces innovations existent en Autriche (Tschagguns, Vandans), mais n'ont pas encore été introduites en Suisse<sup>415</sup>. La consommation de carburants pourrait également être réduite en équipant les machines de damage de GPS permettant une réduction des kilomètres effectués (Verbier) (Geosnow, non daté). Les moteurs hybrides apparaissent aussi sur le marché des engins de damage, permettant une économie de 20 à 25 % de carburant. Ces derniers sont cependant encore peu prisés, car jugés pour le moment « moins puissants »<sup>416</sup> et donc moins efficaces. Enfin, à une échelle plus globale, les sociétés de remontées mécaniques peuvent s'assurer que leur consommation d'électricité est neutre en CO<sub>2</sub> par l'achat de courant certifié. Les coûts supplémentaires peuvent être supportés par l'entreprise elle-même, ou reportés sur les clients par le biais d'un supplément sur le prix du billet (Saint Moritz). De plus, certaines stations « modèles », comme Saas Fee, obtiennent le

---

<sup>413</sup> Zegg, Küng & Grossrieder (2010). Gestion énergétique des remontées mécaniques. Etude commandée par Remontées Mécaniques Suisses (RMS) avec le soutien du SECO à travers le projet d'Innotour. Remontées mécaniques Suisses, Grischconsulta : Berne / Coire.

<sup>414</sup> Entretien directeur Garavanta Valais.

<sup>415</sup> Entretien directeur Garavanta Valais.

<sup>416</sup> Entretien directeur RMGZ.

label Cité de l'énergie qui atteste que les communes concernées mettent en œuvre une politique énergétique durable et font preuve d'exemplarité.

Même si la rationalisation et la réduction de la consommation d'énergie sont des options économiquement rationnelles pour les entreprises de remontées mécaniques, ces efforts entrent en partie en contradiction avec les stratégies développementales que certaines stations hivernales adoptent. En réponse à l'accroissement de la concurrence régionale et internationale et à une demande touristique toujours plus exigeante en matière de sécurité de l'enneigement, de préparation des pistes, ou encore de vitesse des installations de transport, les domaines skiables, qui en ont les moyens financiers, n'hésitent pas à investir dans l'enneigement mécanique à grande échelle, dans l'intensification des capacités de transport et dans la création de nouvelles connexions entre domaines skiables. Les remontées mécaniques sont prises dans un *dilemme énergétique*<sup>417</sup> : le contexte de changement climatique associé à la stagnation, voire à la diminution de la clientèle du ski pousse les remontées mécaniques à mettre en œuvre des stratégies de développement et d'intensification de l'offre comportant parfois des investissements conséquents en matière d'infrastructures, qui paradoxalement, pèsent ensuite grandement sur leur consommation énergétique, leur bilan CO<sub>2</sub>, ainsi que leur bilan financier.

## 1.1 Questions de recherche

Le rôle de la politique climatique dans les stratégies développementales des remontées mécaniques qui déterminent, dans certains cas, l'avenir de certaines destinations touristiques est une question ouverte qui doit être explorée. Cette étude cherche donc à répondre aux quatre questions suivantes :

- Quelles sont les mesures et stratégies de réductions du CO<sub>2</sub> privilégiées par les sociétés de remontées mécaniques ?
- Quelles sont les barrières à la mise sur pied de stratégies plus ambitieuses de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> ?
- Quelle est l'influence réelle de la protection du climat dans les stratégies développementales des remontées mécaniques ? Qu'est-ce qui explique ce (non-) rôle ?
- Existe-t-il un besoin supplémentaire en régulation publique ?

## 1.1 Hypothèses théoriques

La littérature existante tend à se concentrer sur le rôle des stations hivernales d'exception situées en haute altitude et disposant de revenus relativement élevés comme Zermatt, St-

---

<sup>417</sup> Zegg, Küng & Grossrieder (2010). Gestion énergétique des remontées mécaniques. Etude commandée par Remontées Mécaniques Suisses (RMS) avec le soutien du SECO à travers le projet d'Innotour. Remontées mécaniques Suisses, Grischconsulta : Berne / Coire.

Moritz, ou Saas Fee... etc. Ces stations, avec leur situation privilégiée, ont joué un rôle pionnier en matière d'initiatives volontaires de réduction de la consommation d'énergie dans les alpes suisses.

Cependant ce focus sur les bons élèves ne permet guère de saisir les dynamiques du secteur du tourisme hivernal dans son ensemble : si les stations de ski citées en exemple dans l'introduction mettent en œuvre des stratégies ambitieuses de réduction de la consommation d'énergie, la plupart des entreprises actives dans le secteur se montrent encore hésitantes à investir dans des technologies souvent jugées comme étant trop coûteuses ou peu rentables.

Les pressions contextuelles dans le domaine du tourisme hivernal (stagnation de la demande, cherté du franc suisse, hausse des limites des chutes de neige, concurrence nationale et internationale, lois sur la protection de l'environnement) placent l'industrie du tourisme hivernal sous pression. Les remontées mécaniques sont confrontées, à terme, à un choix en matière de développement que l'on peut réduire à trois options possibles :

- **le statu quo** ou l'approche **wait and see**, c'est-à-dire le maintien des infrastructures existantes sans perspectives de développement spécifique et avec une intégration plus ou moins forte de technologies et de méthodes de gestion efficaces en énergie ;
- **l'intensification de l'exploitation**, soit l'investissement dans le développement de toutes les solutions techniques et infrastructurelles permettant de prolonger la saison hivernale et d'accroître les flux de touristes. Ce type de réalisation est nécessairement gourmand en énergie, mais peut conduire à la construction d'infrastructures et à la mise en place de systèmes de gestion plus ou moins efficaces ;
- **la transition vers des formes de tourisme plus douces**, c'est-à-dire un démantèlement partiel ou total des infrastructures les plus coûteuses à entretenir et les plus consommatrices en énergie, et la réorientation vers un tourisme « nature ».

L'objectif de cette étude est ainsi d'explorer comment, en réalité, la protection du climat est prise en compte par les remontées mécaniques dans leur stratégie développementale.

## 1.2 Méthode

Cette étude se base sur une étude de cas unique. Elle traite de la station de Grimentz-Zinal dans le Val d'Anniviers en Valais qui est réputée pour ses paysages sauvages et peu construits. Avec 20 installations à câble et 75 kilomètres de piste, il s'agit d'une station de taille moyenne, dont le domaine skiable se situe entre 1 600 et 3 000 mètres d'altitude, ce qui en fait une station alpine de haute altitude. Le Val d'Anniviers a en outre été le théâtre d'importants développements touristiques ces vingt dernières années. Le dernier développement en date étant la construction d'un téléphérique de liaison permettant de connecter les domaines de Zinal et de Grimentz en 2014. Ce cas d'étude constitue une analyse décisionnelle détaillée du processus de réalisation du téléphérique. L'étude montre ainsi dans quelle mesure les trajectoires développementales d'une station touristique hivernale sont influencées par les instruments de la politique climatique de la Confédération. Cette étude repose sur cinq

entretiens semi-structurés avec les principaux acteurs ayant participé au processus décisionnel (un représentant de la direction des remontées mécaniques, le constructeur du téléphérique, le fournisseur en électricité) ; des discussions informelles avec des acteurs locaux (utilisateurs de la station, responsable de l'office du tourisme) ; ainsi qu'une analyse de la littérature existante.

## 2 Analyse

### 2.1 Généralités

Les remontées mécaniques de Grimentz-Zinal (RMGZ) est une Société Anonyme de siège social à Anniviers, Valais. Les RMGZ, créés le 12 décembre 2012, sont le fruit de la fusion entre deux sociétés de remontées mécaniques : celles de Grimentz et de Zinal.

Au sein de la société des RMGZ, la commune d'Anniviers détient 16.3 % du capital-actions. La commune est donc un soutien important pour les RMGZ, qui compte également plusieurs centaines d'actionnaires privés, principalement des habitants de la vallée ou des résidents secondaires. La commune joue aussi le rôle de banque auprès des RMGZ, via un emprunt-relais remboursable en 15 ans, que la commune a contracté à un taux préférentiel pour la construction du téléphérique de liaison.

Les stations de Grimentz et Zinal comprennent 20 installations de remontées mécaniques pour 75 km de pistes dont 18 km (24 %) sont enneigés artificiellement, ce qui est dans la moyenne basse des stations de ski suisses, qui atteignaient plus de 30 % d'enneigement artificiel en 2008.<sup>418</sup> Le rapport annuel 2012-2013 des RMGZ indique que durant l'hiver 2012-2013 à Grimentz et Zinal, la production de neige a consommé 155'277 m<sup>3</sup> d'eau<sup>419</sup> et l'entretien des pistes a nécessité 224'000 litres de diesel. Sans surprise, l'électricité est la principale forme d'énergie consommée : entre 3500 et 4000 MWh par an<sup>420</sup>. Il s'agit donc clairement d'un gros consommateur d'électricité, qui au sens de la loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LAPEI)<sup>421</sup>, possède le libre choix du fournisseur de courant.

Au niveau des régulations publiques s'appliquant à la consommation d'énergie des stratégies développementales des remontées mécaniques, il s'agit en grande partie d'une compétence fédérale, puisque l'octroi de la concession nécessaire à l'exploitation de remontées mécaniques a été attribuée à la Confédération dès l'apparition de cette technologie au début du 20e

---

<sup>418</sup> Zegg, Küng & Grossrieder (2010). Gestion énergétique des remontées mécaniques. Etude commandée par Remontées Mécaniques Suisses (RMS) avec le soutien du SECO à travers le projet d'Innotour. Remontées mécaniques Suisses, Grischconsulta : Berne / Coire : p.25.

<sup>419</sup> En revanche, impossible de déterminer la quantité d'énergie électrique utilisée pour les canons à neige car la société ne dispose pas de compteurs séparés.

<sup>420</sup> Entretien directeur RMGZ.

<sup>421</sup> Un consommateur d'électricité est considéré comme gros à partir d'une consommation supérieure ou égale à 100 MWh/an.

siècle.<sup>422</sup> La Loi fédérale sur les installations à câbles (LICa) du 23 juin 2006 (RS 743.01) donne la compétence à l'Office fédéral des transports (OFT) de superviser une procédure unique, incluant l'approbation des plans et la délivrance d'une concession fédérale d'exploitation. Tous les services fédéraux compétents (dont l'OFEV et le SECO), ainsi que les cantons concernés sont entendus. Les projets sont en outre mis à l'enquête pendant 30 jours dans les communes concernées.<sup>423</sup>

Plus spécifiquement, les aspects purement énergétiques des stratégies développementales des remontées mécaniques sont régulés par les lois cantonales sur l'énergie. La Loi sur l'énergie du 15 janvier 2004 du canton du Valais prône une utilisation rationnelle de l'énergie dans les constructions et les installations. De plus, l'ordonnance sur l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les constructions et les installations du Canton du Valais du 9 février 2011 (OURE) demande le respect de la norme SIA 380/1 pour toute nouvelle construction. La commune est compétente sur son territoire pour l'établissement d'une planification énergétique et le raccordement des installations.<sup>424</sup>

Enfin, le dernier levier régulateur pouvant s'appliquer à ce type de projets passe par le financement public. En effet, les investisseurs institutionnels privés rechignent de plus en plus à investir dans les projets de remontées mécaniques, car ceux-ci sont souvent difficiles à rentabiliser. Les communes sont souvent le principal acteur public à financer ou à cautionner auprès des banques les investissements nécessaires. Cependant, compte tenu des ressources communales limitées, les projets de plus grande ampleur nécessitent le financement cantonal et fédéral qui intervient, pour les développements d'infrastructure, par le biais de la nouvelle politique régionale de la Confédération (NPR) sous l'égide du SECO<sup>425</sup>.

---

<sup>422</sup> Toute remontée mécanique qui transporte plus de 8 personnes par trajet est considérée comme un moyen de transport et tombe sous le coup de la régie des postes et doit, depuis 1906, obtenir une concession fédérale. Clivaz, C. (2001). *Influence des réseaux d'action publique sur le changement politique: le cas de l'écologisation du tourisme alpin en Suisse et dans le canton du Valais*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.  
Département fédéral de l'intérieur. (2014). Inventaire suisse des installations à câbles. <http://www.seilbahninventar.ch/texts.php?page=inv&lang=fr>.

<sup>423</sup> A part les installations à câble, les équipements annexes (pistes de ski, canons à neige etc.) exigent une autorisation cantonale seulement. Conseil fédéral suisse. (2010). Stratégie de croissance pour la place touristique suisse: rapport du Conseil fédéral du 18 juin 2010 en réponse au postulat Darbellay (08.3969) du 19 décembre 2008. Bern: SECO.

<sup>424</sup> En 2015, Le Conseil d'État a homologué le règlement de la commune d'Anniviers sur les mesures d'encouragement pour l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments, visant à inciter les propriétaires à construire ou à rénover leurs bâtiments en favorisant l'utilisation rationnelle de l'énergie. Cette mesure s'adressait toutefois uniquement aux particuliers et pas aux sociétés, et n'est entrée en vigueur qu'après la construction du téléphérique. Bulletin du conseil d'état du mercredi 4 mars 2015.

<sup>425</sup> La NPR qui propose des prêts et des soutiens à fonds perdus pour des projets augmentant la compétitivité et la création de valeur ajoutée. Loi fédérale sur la Politique Régionale du 6 octobre 2006 (RS 901.0).

## 2.2 Le projet d'extension du domaine skiable de Zinal et de Grimentz

En 2013, un nouveau téléphérique de liaison entre le village de Grimentz et Sorebois, au sommet du domaine skiable de Zinal, a été réalisé par l'entreprise suisse Garaventa, afin de relier les domaines skiables des deux stations. Il s'agit d'un téléphérique de 3,5 km de longueur qui survole une forêt et des landes alpines.<sup>426</sup> La construction comprend trois pylônes, une gare d'arrivée à Sorebois, et une nouvelle gare de départ qui a remplacé l'ancienne gare de départ de Grimentz. Le téléphérique a un débit de 820 personnes par heure.

Cette stratégie d'intensification de l'exploitation repose à la fois sur l'agrandissement du domaine skiable et l'augmentation des capacités de transport à l'intérieur. Elle est le fruit d'une collaboration entre les deux sociétés de RM de Grimentz et Zinal, ainsi que de la commune. La fusion entre ces deux sociétés était une condition indispensable à la concrétisation du projet de téléphérique de liaison. Une structure de gouvernance unique permettait d'une part de réduire les coûts d'exploitation, mais surtout de créer une société d'une taille critique pour se repositionner sur le marché en tant que station de ski de catégorie supérieure au niveau de l'étendue du domaine skiable.

Les chiffres de 2014 indiquent que la stratégie de développement des RMGZ a impliqué une augmentation de la consommation annuelle d'électricité d'environ 340 MWh/année. Ce chiffre est à la fois significatif (+10 % de consommation électrique), mais également très raisonnable pour une installation de cette importance. En effet, un certain nombre de mesures innovantes ont été prises pour diminuer l'impact climatique et environnemental de la stratégie de développement. Le moteur du téléphérique est un générateur qui consomme de l'électricité seulement à la montée et en restitue à la descente, qui est alors réinjectée dans le réseau »<sup>427</sup>. Le système permettrait de réduire la consommation nette d'électricité du téléphérique d'environ 5 %<sup>428</sup>. L'installation construite serait ainsi moins gourmande en énergie qu'une télécabine normale.<sup>429</sup> La gare de départ est en outre chauffée grâce à une pompe à chaleur. De plus, le projet n'incluait ni création de pistes supplémentaires ni installations d'enneigement artificiel. Enfin, une partie des impacts environnementaux de la nouvelle construction a été compensée par la création d'une zone de tranquillité pour la faune et la flore.

Les précautions et la modération qui ont présidé aux choix des options développementales pour la station de Zinal-Grimentz indiquent qu'une pondération des intérêts a eu lieu au cours d'un processus décisionnel dans lequel le rôle de la politique climatique, les potentielles barrières à l'action et un éventuel besoin en régulation supplémentaire peuvent être éclairés.

---

<sup>426</sup> Nivalp (2010). Rapport d'impact environnement. Ayer : SRM Grimentz SA et SRM Zinal SA, p. 10.

<sup>427</sup> Entretien directeur Garaventa Valais.

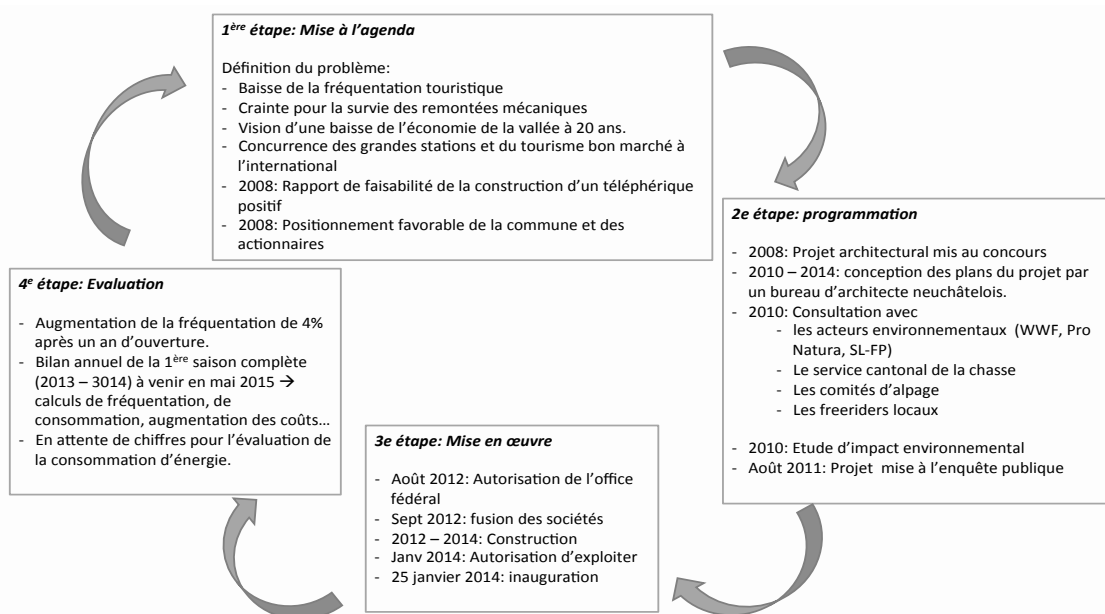
<sup>428</sup> Entretien directeur RMGZ.

<sup>429</sup> Nivalp (2010). Rapport d'impact environnement. Ayer : SRM Grimentz SA et SRM Zinal SA, p. 13.

## 2.3 Analyse du processus décisionnel

Le processus décisionnel qui a mené à la construction du téléphérique entre Zinal et Grimentz peut être compris comme une succession de quatre étapes (cf. Figure 60) : la *mise à l'agenda* d'un problème qui crée le besoin de la solution du téléphérique ; la *programmation*, c'est-à-dire la discussion et la définition d'une alternative stratégique qui pourrait contribuer à amoindrir le problème ; la *mise en œuvre* de la solution prévue ; et l'*évaluation* des résultats.

Figure 60: processus décisionnel menant à la construction du téléphérique



### 2.3.1 Mise à l'agenda

En 2005, constatant une baisse de la fréquentation touristique dans la vallée et en particulier sur les domaines skiables, et craignant pour la survie des sociétés de remontées mécaniques, les autorités communales d'Anniviers et les conseils d'administration des sociétés de remontées mécaniques de Grimentz et de Zinal commencent à discuter des possibilités pour améliorer cette situation, et rendre le tourisme hivernal plus concurrentiel par rapport à d'autres stations. L'idée de créer une liaison entre les deux stations de Zinal et de Grimentz émerge. Cette idée, préalablement imaginée par les responsables des deux sociétés restera dans les tiroirs pendant 3 ans par manque de ressources et de temps, et également à cause de l'impression que le terrain ne se prêterait pas à une telle construction. En 2008, un membre du conseil d'administration de Grimentz, et directeur de Garaventa Valais, propose de déployer une équipe d'ingénieurs pour étudier la faisabilité d'un tel projet. L'étude montre finalement que le projet est réalisable, et que la zone de forêt qui relie le village de Grimentz et Sorebois (sur le domaine skiable de Zinal) ne va pas nécessairement être touchée par la construction d'une remontée mécanique. Le large réseau électrique en place sur le domaine

skiable de Zinal permettra l'alimentation énergétique d'une gare d'arrivée semi-enfouie à Sorebois. La commune et les actionnaires se positionnent favorablement face à ce projet.

### 2.3.2 Programmation

Le projet est mis au concours en 2008, et gagné par un bureau d'architecte neuchâtelois, qui commence alors un travail qui durera 6 ans jusqu'à la réalisation finale du projet.

En 2010, le processus démarre concrètement par une consultation avec les différents acteurs impliqués : le WWF, Pro Natura, la Fondation Suisse pour la Protection et l'Aménagement du Paysage (SL-FP), le service cantonal de la chasse, les comités d'alpage, ainsi que les associations représentant les *freeriders* et autres pratiquants locaux d'activités sportives en plein air dans la région touchée par la future construction. Ce type de consultation constitue une stratégie d'anticipation et de résolution des éventuels blocages au processus.

Une relation de confiance existait déjà entre le WWF et les deux sociétés<sup>430</sup>, depuis le développement consulté du Plan d'Affectation Détaillé (PAD)<sup>431</sup> du domaine skiable de Zinal homologué par le Conseil d'État du Valais en août 2007. La discussion aboutit sur une mesure non négociable : l'impossibilité d'augmenter la surface d'enneigement artificiel exigée par les associations de protection de l'environnement ; et deux compromis principaux : une zone de tranquillité pour la faune entre Moiry et Zinal, demandée par le service de la chasse ; et un engagement pour une mesure de compensation en faveur du paysage, sous la forme d'une contribution financière pour la revitalisation de la zone alluviale des Plats de la Lé, objet candidat à l'inventaire fédéral des zones alluviales d'importance nationale.<sup>432</sup> Cette contrepartie paysagère était considérée comme « boiteuse » par le WWF, puisque la loi demande de compenser une atteinte paysagère par une réparation paysagère et non pas par une mesure portant sur la revitalisation de zones naturelles. Pour le WWF et Pro Natura, malgré que l'atteinte au paysage était clairement le point le plus problématique du projet, le compromis sera finalement accepté.

Les aspects énergétiques et climatiques du projet ne furent guère l'objet de discussions ou de contestation par les organisations de défense de la nature. En effet, le constructeur choisi pour la nouvelle liaison mécanique (Garaventa) et membre du conseil d'administration des RMGZ proposait déjà volontairement une solution technique relativement économique en électricité. À la question de l'augmentation de la consommation d'énergie en général ou de la croissance du trafic due au projet, le WWF rétorque que c'est un « effet collatéral à tout projet de développement ». Pour le WWF, le renoncement à des installations d'enneigement artificiel

---

<sup>430</sup> Entretien secrétaire régionale WWF.

<sup>431</sup> En Valais, le PAD vient en complément du plan d'affectation de zone communale. Le PAD détermine le zonage du sol d'une commune et fournit plus de détails sur l'utilisation des sols. Le PAD est très couramment utilisé, mais pas obligatoire, sauf pour les communes qui ont un domaine skiable. En cas de changement dans le PAD, celui-ci doit être validé par le canton, En Valais, l'instrument du PPA (Plan Partiel d'Affectation) est peu employé.

<sup>432</sup> Entretien secrétaire régionale WWF.

supplémentaires est la principale contribution à la protection du climat obtenue par le biais des négociations. La pose de panneau photovoltaïque ou d'autres moyens similaires de compenser la consommation électrique du nouveau téléphérique n'ont donc pas été exigés par les associations de défense de la nature, car : « couvrir quelques restaurants avec des panneaux solaires est ridicule par rapport à la consommation due à la neige artificielle »<sup>433</sup>.

La question de l'origine de l'électricité utilisée par le téléphérique et de l'acquisition de courant d'origine certifiée pour garantir la neutralité en CO<sub>2</sub> du courant est également la grande absente des négociations. Les organisations de protection de l'environnement ne se sont pas mobilisées sur ce point. Quant aux remontées mécaniques, leur position est claire :

*« Je ne vois pas pourquoi je demanderais des certificats verts à Sierre Energie. L'électricité est flemmarde, l'électron ne voyage pas. Donc l'énergie qu'on utilise ici dans la vallée ne peut venir que du barrage de Moiry. Donc plus vert c'est dur. Il y a certes un marché virtuel qui existe, mais c'est purement du papier, l'électricité voyage d'abord proche de sa source. À Berne ils doivent avoir du nucléaire, nous c'est de l'hydraulique »*<sup>434</sup>

D'autres acteurs consultés, comme les comités d'alpage sont partiellement opposés à la construction du téléphérique et obtiennent des compensations au travers des négociations, telles que l'augmentation de la redevance pour l'alpage de Sorebois sur lequel le nouveau téléphérique aura une emprise<sup>435</sup>. Les groupements locaux des guides montagne, ski de randonnée et de *freeride* ont également participé à certaines discussions, notamment sur la zone de tranquillité pour la faune, mais comme cette consultation, organisée par le Service de la chasse, s'est faite a posteriori de la décision du périmètre de la zone de tranquillité, les groupements n'ont pas pu exercer de poids réel dans les négociations<sup>436</sup>. Les *freeriders*, réunis sous la forme d'un groupement amical, jugent par ailleurs que ce manque de consultation ne les encourage pas à respecter les nouvelles directives liées à la protection de ce périmètre. Les guides de montagne, privés de l'usage de certaines zones pour les activités d'alpinisme sont particulièrement touchés par ces nouvelles régulations, qui leur donnent pleine responsabilité en cas d'accident dans cette zone. Pour se plaindre d'avoir été écartés des discussions sur la zone de tranquillité, le Club Alpin Suisse (CAS), l'Association valaisanne des guides de montagne, la section des guides du Valais central et le Groupe Monte Rosa du CAS ont déposé une opposition contre la construction du téléphérique, déboutée par le Tribunal cantonal valaisan et le Tribunal fédéral en août 2014.<sup>437</sup> Enfin, un acteur de taille, la direction du tourisme d'Anniviers n'a pas non plus été consultée sur le projet de téléphérique, ni en amont, ni en aval<sup>438</sup>.

---

<sup>433</sup> Idem.

<sup>434</sup> Entretien directeur des RMGZ.

<sup>435</sup> Rapport de gestion 2012-2013 RMGZ.

<sup>436</sup> Entretien *freerider* local.

<sup>437</sup> [www.rts.ch/info/regions/valais/6614250-les-guides-de-montagne-valaisans-privés-d'accès-a-deux-zones-protégées.html](http://www.rts.ch/info/regions/valais/6614250-les-guides-de-montagne-valaisans-privés-d'accès-a-deux-zones-protégées.html).

<sup>438</sup> Entretien directeur Anniviers Tourisme.

Le projet de construction est soumis à l'obligation de l'étude d'impact selon les dispositions de l'ordonnance relative à l'étude d'impact environnemental (EIE).<sup>439</sup> L'EIE étudie la conformité de l'installation avec une multitude de lois, mais pas avec la loi fédérale sur le CO<sub>2</sub> ou la loi sur l'énergie. Le rapport n'investigue pas l'impact CO<sub>2</sub> de l'augmentation de la consommation d'électricité, de l'augmentation de la fréquentation touristique ou du trafic routier qui en découle. Il est estimé que l'augmentation du trafic liée à la nouvelle installation approche les 10 %, mais le problème est traité uniquement sous l'angle du nombre de places de parc disponibles. Le rapport d'EIE conclut même que la suppression d'une partie des navettes routières entre Grimentz et Zinal, aura un effet positif sur la protection de l'air.<sup>440</sup>

Outre, éventuellement, le choix d'utiliser un moteur capable de générer de l'électricité à la descente, le seul impact décelable de la législation climatique ou énergétique sur le projet concerne la décision d'utiliser une pompe à chaleur pour le chauffage du bâtiment de la gare d'arrivée. Il s'agissait de respecter les normes SIA mentionnées dans l'ordonnance sur l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les constructions et les installations du Canton du Valais de 2011 (OURE).

Le 9 août 2011, le projet est mis à l'enquête publique par le département des transports, de l'équipement et de l'environnement du Canton du Valais, à la demande de l'office fédéral des transports et conformément à la loi fédérale sur les installations de transports à câble (LICa). Une opposition est conjointement formulée par des acteurs environnementaux : le WWF et Pro-Natura, ainsi que par l'Office fédéral des transports. « Pas une opposition de principe, mais une façon de nous assurer que les choses restent coordonnées au niveau de la délivrance des autorisations »,<sup>441</sup> explique la secrétaire régionale du WWF qui a coécrit l'opposition, finalement retirée à partir du moment où le projet de compensation paysagère négocié avec les RMGZ est autorisé. Le passage du dossier à l'OFEV provoque également un blocage sur la question du paysage, dû à la division Espèces, écosystèmes et paysages. Une intervention personnelle du conseiller d'État valaisan aurait permis de débloquer le dossier<sup>442</sup>. Après le passage dans les différents offices cantonaux et fédéraux concernés et le retrait des oppositions, le projet est autorisé par l'Office fédéral des transports le 25 août 2012.<sup>443</sup>

### 2.3.3 Mise en œuvre

Le 15 septembre 2012, les actionnaires des remontées mécaniques de Grimentz et Zinal acceptent à l'unanimité la fusion des deux sociétés qui deviennent les RMGZ. La même année, une étude d'inventaire des pistes, installations et bâtiments des deux stations mène à un projet de convention entre les deux sociétés pour la construction du téléphérique.

---

<sup>439</sup> Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988, RS 814.011.

<sup>440</sup> Nivalp (2010). Rapport d'impact environnement. Ayer : SRM Grimentz SA et SRM Zinal SA .

<sup>441</sup> Entretien secrétaire régionale WWF.

<sup>442</sup> Entretien directeur RMGZ.

<sup>443</sup> Commune d'Anniviers (11 mars 2013). Procès-Verbal de l'Assemblée Primaire. St-Luc.

Le coût total du projet est estimé à 30,8 millions de francs, couvert de la manière suivante. Le 12 décembre 2012, le Conseil d'État du Valais accorde à la société des RMGZ un premier prêt cantonal de 4 millions de francs accompagné d'un prêt fédéral de 4 millions de francs sans intérêt, sur 18 ans.<sup>444</sup> Le premier versement de 4 millions est effectué en mai 2013. S'ajoute à ceci, un prêt-relais communal de 12,5 millions de francs accordé quasiment sans opposition par le conseil communal d'Anniviers (approuvé à 128 voix contre 3 abstentions et 1 opposition).<sup>445</sup> La commune profite en effet d'un taux d'intérêt attractif pour ses emprunts auprès de Post-Finance. De plus, grâce à la recherche d'actionnaires, le capital-action de la société augmente de près de 6 millions de francs (rapport annuel RMGZ 2012-2013). Cet engagement financier a une conséquence pour les skieurs : l'augmentation du prix de l'abonnement journalier qui passe de 50 à 56 francs.

Les travaux se sont déroulés du 25 août au 28 octobre 2012 et à partir de mai 2013 jusqu'en janvier 2014. Les maîtres d'œuvre sont la commune d'Anniviers, et les remontées mécaniques de Grimentz — Zinal SA. En janvier 2014, L'Office fédéral des transports se déplace pour les contrôles et les essais, et délivre l'autorisation d'exploiter le 18 janvier 2014. Après 19 mois de travaux, le téléphérique est inauguré le 25 janvier 2014.

### 2.3.4 Évaluation

En 2014, les chiffres reçus indiquent que la nouvelle installation a consommé environ 340'000 KWh, qui viennent s'ajouter à la consommation initiale des installations des deux sociétés réunies.

Un an après l'ouverture de l'installation, il est encore relativement tôt pour évaluer les résultats de fréquentation touristique. D'après RMGZ, on constate une augmentation de 4 % de la fréquentation touristique depuis le début de la saison d'hiver, par rapport à la fréquentation de l'année précédente.

Le WWF prévoit de faire un suivi au niveau des mesures de compensation négociées, quand celles-ci seront mises en place.

Un bilan de la première saison complète sera effectué en mai 2015, il permettra de comparer définitivement les chiffres de fréquentation, les chiffres de consommation énergétique, et l'augmentation des coûts liée à ce supplément de consommation.

---

<sup>444</sup> Idem.

<sup>445</sup> Commune d'Anniviers (9 décembre 2013). Procès-Verbal de l'Assemblée Primaire. St-Luc.

## 3 Discussion

### 3.1 Les mesures et stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> mises en œuvre

L'agrandissement des domaines skiables par la construction de nouvelles liaisons mécanisées représente une stratégie de développement importante pour les acteurs touristiques des stations hivernales. Elle permet ainsi d'atteindre la taille critique nécessaire à l'intensification de la fréquentation touristique. En outre, de telles stratégies d'intensification de l'exploitation des domaines skiables constituent de plus en plus fréquemment la stratégie d'*adaptation* au changement climatique privilégiée par les acteurs locaux du tourisme hivernal.<sup>446</sup>

On constate que de telles stratégies d'agrandissement des domaines skiables exercent un impact climatique qui prend la forme, d'une part, de manière directe, d'un accroissement de la consommation en électricité causé par les nouvelles remontées mécaniques, qui peut s'accompagner d'une augmentation de la consommation d'eau et d'électricité provoquée par de nouvelles installations d'enneigement mécanique. D'autre part, des émissions indirectes proviennent de sources telles que l'augmentation du trafic routier, voire aérien.

Dans le cas des RMGZ que nous avons analysé, nous constatons que, malgré un cadre légal très permissif en la matière, la volonté d'*intensifier l'exploitation de la station de tourisme hivernal* s'est accompagné d'une série de mesures d'importance significative afin de *modérer* l'impact climatique et énergétique de l'agrandissement du domaine skiable. Il s'agit notamment de la technologie efficiente retenue pour la construction de la liaison mécanique ; du renoncement à l'installation de canons à neige supplémentaires et à la création de nouvelles pistes ; et de l'utilisation d'une pompe à chaleur pour le chauffage de la gare d'arrivée. Dans ces domaines-ci, on peut parler d'une *stratégie d'innovation*<sup>447</sup> en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> puisqu'à l'exception de l'installation d'une pompe à chaleur qui découle de l'ordonnance sur l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les constructions et les installations du Canton du Valais, ces mesures volontaires dépassent les exigences du cadre légal.

Les raisons qui ont poussé la direction des RMGZ à mettre en œuvre une stratégie d'intensification de l'exploitation modérée par certaines mesures environnementales peuvent être synthétisées de la manière suivante (cf. Figure 61). La pression exercée par le marché (stagnation de la demande, contexte de concurrence accrue, etc...) ont incité les RMGZ à développer davantage les possibilités offertes par le domaine skiable de haute altitude de la station. La décision de choisir un téléphérique capable de récupérer et de réinjecter l'énergie

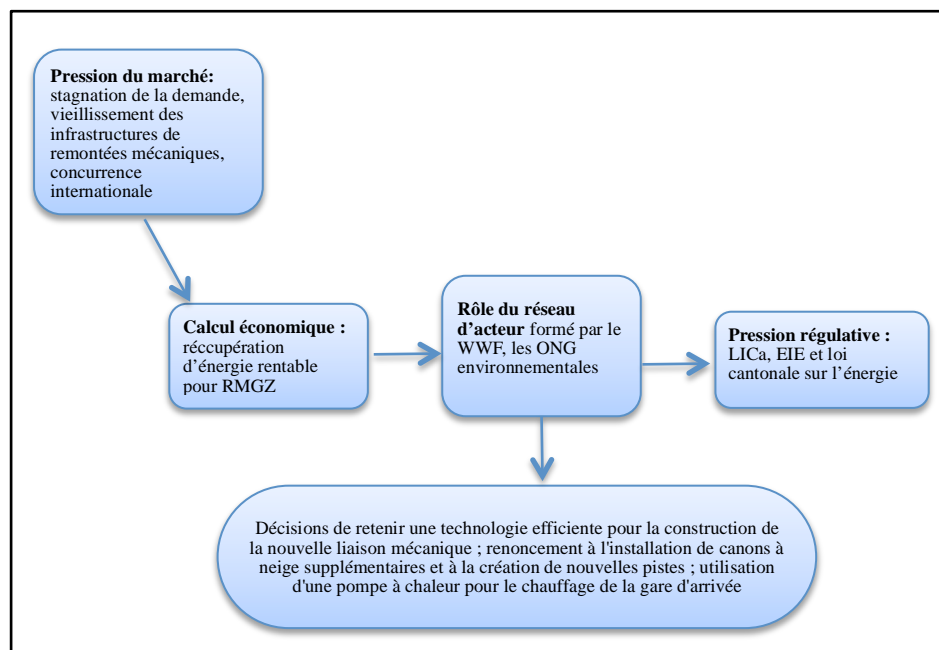
---

<sup>446</sup> Dupuis, J. (2014). L'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la conduite des politiques publiques: déficit de mise en œuvre ou déficit de légitimité? Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, Université de Lausanne, Lausanne.  
[https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_240F23894EE0.P001/REF](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_240F23894EE0.P001/REF).

<sup>447</sup> Cf. introduction théorique du rapport de synthèse.

créé par le freinage sous forme d'électricité résulte du fait que cette technologie est rentable pour l'opérateur, en plus du fait qu'elle soit devenue dans une certaine mesure un standard chez les constructeurs de telles installations. Enfin, les dispositions de protection du paysage, de la faune et des eaux qu'impliquent la procédure d'autorisation (LICa) et surtout le rôle du WWF et des ONG environnementales dans le processus décisionnel explique la rationalisation du modèle de développement proposé, qui renonçait à l'installation de canons supplémentaires ou la création de nouvelles pistes.

Figure 61 : motivation des acteurs à modérer les impacts climatiques de l'intensification des activités de tourisme hivernal



Cependant, les mesures prises se concentrent avant tout sur l'impact environnemental de l'installation, alors que du point de vue climatique, un certain nombre de lacunes persistent dans trois domaines climatiques où les RMGZ ont adopté une stratégie plus passive considérant ce qu'impliquerait une stratégie idéale de réduction du CO<sub>2</sub> incluant Scope 1, 2 et 3. Il s'agit :

- de l'absence de production d'énergie renouvelable sur le site pour couvrir les besoins en électricité ;
- de l'absence de considération de l'intensité CO<sub>2</sub> du courant électrique consommé ;
- de la faible considération des impacts climatiques et énergétiques dans le processus décisionnels, ainsi que l'absence de réflexion sur émissions indirectes (Scope 3) de CO<sub>2</sub> générées par la nouvelle installation ;

Dans les sections suivantes, nous traitons des barrières, que nous avons identifiées, à la mise sur pied de stratégies de réduction de CO<sub>2</sub> qui incluraient ces domaines d'action.

## 3.2 Barrières à la production d'énergie renouvelable *in situ*

Les RMGZ auraient pu mettre à profit la construction d'une nouvelle liaison téléphérique pour investir dans la pose de panneaux photovoltaïques, voire de mini-éoliennes, aux endroits s'y prêtant le mieux.

Il ne s'agit pas d'incriminer les RMGZ, puisque sur ce sujet, c'est l'ensemble du secteur du tourisme hivernal en Suisse qui adopte une attitude « wait and see » et une stratégie de passivité. Ainsi, seulement deux téléskis de faible puissance sont actuellement autoalimentés par électricité photovoltaïque en Suisse, alors que des nouvelles constructions réalisées en Autriche démontrent depuis récemment qu'il est possible d'alimenter jusqu'à 50 % de la consommation d'un télésiège avec la pose de panneaux photovoltaïques sur la structure même des stations de départ et d'arrivée.<sup>448</sup>

Toutefois, la surface disponible des gares de remontées mécaniques pour y installer des panneaux photovoltaïques limite pour l'heure la possibilité d'avoir suffisamment d'énergie solaire pour alimenter entièrement une grosse installation comme un téléphérique. En outre, l'efficacité des panneaux photovoltaïques est limitée par la faible exposition au soleil de certaines stations et par les chutes de neige. Le coût élevé du photovoltaïque (malgré la RPC) est probablement la barrière principale à son utilisation accrue compte tenu de la situation financière problématique de nombreuses sociétés de remontées mécaniques, pour qui de tels investissements, pas nécessairement rentables immédiatement, ne sont pas prioritaires.

## 3.3 Barrières à la considération de l'intensité CO<sub>2</sub> du courant électrique consommé

Les porteurs de projet infrastructurels dans le secteur du tourisme hivernal considèrent que la construction de nouveaux transports par câble est neutre climatiquement, car elle ne rejette pas directement de CO<sub>2</sub>. Les RMGZ considèrent ainsi comme inutile l'achat de courant certifié vert pour leurs installations existantes et le nouveau téléphérique. La raison invoquée est la proximité géographique du barrage de Moiry produisant quelque 570 GWh par année. Selon les responsables de RMGZ, « l'électron étant toujours consommé au plus proche de sa source », l'électricité consommée par les remontées mécaniques ne peut donc être que neutre en CO<sub>2</sub>, indépendamment du type d'électricité qui est acheté au fournisseur.

Or, l'entièreté du courant consommé par les RMGZ est distribuée par le fournisseur local Sierre Énergie qui fournit près de 251 GWh de courant électrique annuellement, mais dont le mix est exceptionnellement pauvre en énergie renouvelable et exceptionnellement riche en agents énergétiques non vérifiables<sup>449</sup> dont la charge CO<sub>2</sub> est élevée (cf. Tableau 24). Le courant

---

<sup>448</sup> Il faut noter que c'est par ailleurs l'entreprise suisse Garaventa qui a construit un tel télésiège 6 places dans le domaine skiable de Golm en Autriche. <http://www.remontees-mecaniques.net/bdd/reportage-4886.html>.

<sup>449</sup> C'est à dire une électricité achetée sur les bourses européennes, qui provient avant tout des énergies nucléaires et fossiles.

consommé par RMGZ est ainsi 3.4 fois plus riche en CO<sub>2</sub> que le courant consommé en moyenne en Suisse, avec une charge de 410 grammes de CO<sub>2-eq</sub> par KW/h, moyenne proche d'un courant qui serait produit par une centrale à gaz, moyenne proche d'un courant qui serait produit par une centrale à gaz de la génération la plus performante.<sup>450</sup>

On peut ainsi parler d'une *barrière cognitive à la prise de conscience de l'intensité carbone du courant électrique* qui conduit à un paradoxe : Sierre Energie n'achète pratiquement rien du courant électrique durable produit par le barrage de Moiry à quelques kilomètres de distance (alors qu'elle en est actionnaire à 1 %) et distribue en lieu et place un courant particulièrement chargé en CO<sub>2</sub> à ses clients. Alors que moins de 3 % de l'électricité distribuée par Sierre Energie peut être certifiée d'origine durable, les RGMZ se refusent à acquérir de l'électricité certifiée verte. Sierre Énergie tient de plus un discours fort ambigu sur cette problématique, et n'encourage pas l'achat de courant certifié auprès de ses clients.<sup>451</sup> Autant la société de remontées mécaniques que le fournisseur en électricité rejettent toute responsabilité écologique et climatique en ce qui concerne la charge CO<sub>2</sub> de la consommation électrique de la station hivernale et du nouveau téléphérique en particulier.<sup>452</sup>

Cette barrière cognitive relative à l'intensité en CO<sub>2</sub> du courant consommé ne se limite pas à Sierre Energie et aux RGMZ. Selon les autorités cantonales valaisannes, le déni de la réalité de la dépendance du Valais aux énergies non renouvelables pour son approvisionnement en électricité est un phénomène répandu à l'échelle du canton<sup>453</sup>: le Valais produit, mais n'achète pas nécessairement son électricité renouvelable. Les fournisseurs du canton préfèrent fréquemment se fournir en électricité bon marché sur les bourses européennes, plutôt que de soutenir financièrement la production helvétique et la santé économique des sociétés d'exploitation de barrages ou d'autres producteurs énergies renouvelables par l'achat de courant directement à ces producteurs.

---

<sup>450</sup> TEP Energy GmbH. (2009). Intensité CO<sub>2</sub> de l'électricité vendue aux consommateurs finaux en Suisse. Zürich: TEP Energy GmbH.

<sup>451</sup> Sur le site web de Sierre Energie, le fournisseur donne ainsi l'explication suivante: «Sierre-Energie ne dispose pas de production propre et s'approvisionne sur les marchés européens. La provenance de l'électricité achetée sur ces marchés nous étant inconnue, l'essentiel du courant est classé dans la rubrique "agents énergétiques non vérifiables". Toutefois, puisque physiquement consommée au plus proche de sa source, l'électricité utilisée chez nous est principalement d'origine hydraulique et donc renouvelable» <http://www.sierre-energie.ch/services-industriels/origine-courant-marquage-17.html>.

<sup>452</sup> Entretien Sierre Energie.

<sup>453</sup> Canton du Valais – DEET (2013). Stratégie efficacité et approvisionnement en Énergie. Sion : DEET.

Tableau 24 : Comparaison de l'électricité livrée par Sierre Énergie (chiffres 2013) avec celle livrée en moyenne par les fournisseurs suisses (chiffres 2009)

	<b>Sierre Énergie</b>	<b>Moyenne suisse</b>
Énergies renouvelables	2.88 %	37.10 %
Énergie hydraulique	0.36 %	36.01 %
Autres énergies renouvelables	0.12 %	0.40 %
Énergie solaire	0.12 %	0.06 %
Éolien	0 %	0.16 %
Biomasse	0 %	0.18 %
Géothermie	0 %	0.00 %
Courant au bénéfice de mesures d'encouragement	2.40 %	0.70 %
Énergies non renouvelables	10.02 %	43.32 %
Énergie nucléaire	9.73 %	41.66 %
Énergie fossile	0.29 %	1.66 %
Pétrole	0 %	0.07 %
Gaz naturel	0.29 %	1.50 %
Charbon	0 %	0.08 %
Déchets	0.00 %	1.42 %
Agents énergétiques non vérifiables	87.10 %	18.17 %
<b>Charge totale en grammes de CO<sub>2</sub> eq/Kwh</b>	<b>410.14</b>	<b>121.7</b>

Données : adapté de Sierre énergie (2013) ; ESU-Services Ltd. (2012)

A noter qu'un éco-business spécifique se développe autour de l'électricité renouvelable, avec des plateformes internet telles que Oekostromboerse<sup>454</sup> ou BUYECO Sàrl, qui proposent du courant garanti d'origine contrôlée à l'achat, et tentent de convaincre les gros consommateurs finaux et les fournisseurs en électricité d'acquiescer davantage d'électricité issue des renouvelables, sans succès dans le cas présent.

### **3.4 Barrières à la considération des impacts climatiques et énergétiques des remontées mécaniques dans les procédures décisionnelles**

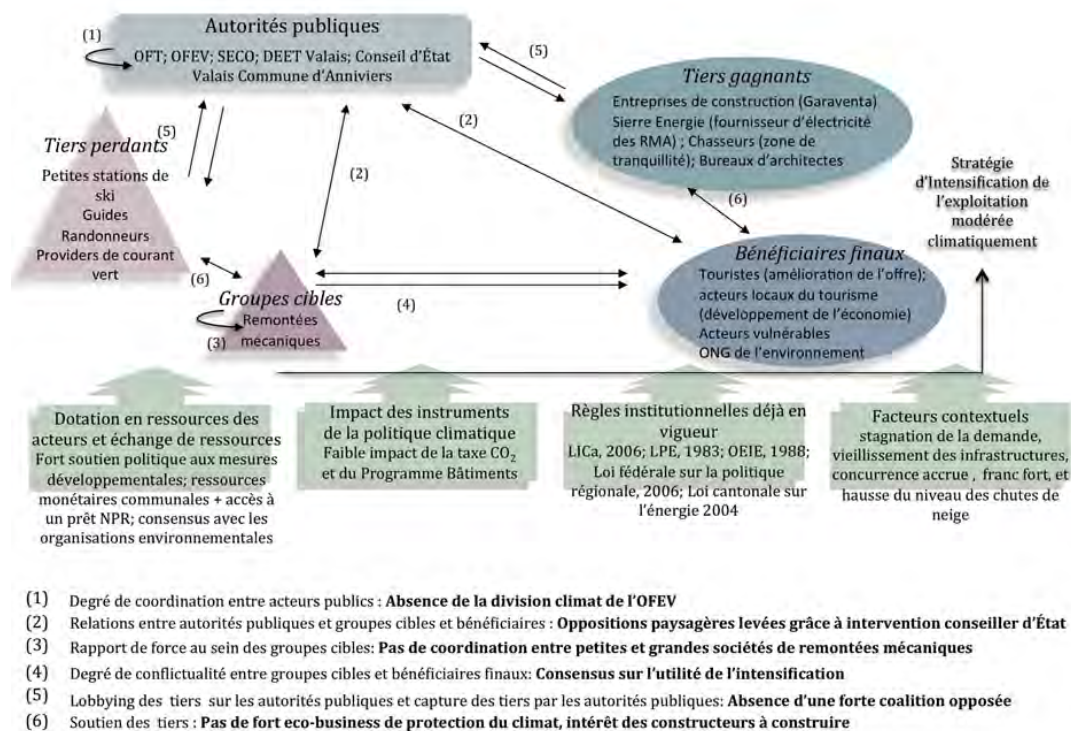
La question de la protection du climat n'a généralement que peu influencé le processus décisionnel analysé. L'accroissement de la consommation en énergie qu'implique la construction du nouveau téléphérique et la potentielle intensification de la demande touristique (flux de transports routiers et aériens, nuitées, etc.) que vise la stratégie développementale des remontées mécaniques n'ont ainsi pas été considérés par l'EIE sur laquelle se fonde en partie la décision d'accorder la concession. D'autre part, les négociations

<sup>454</sup> Lancé par: Die AEW Energie AG (AEW), die Energie Zukunft Schweiz (EZS) und die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ).

entre acteurs qu'impliquait le processus se sont très peu centrées sur les questions climatiques et énergétiques.

Nous identifions trois mécanismes principaux expliquant ceci. D'une part, *la pression régulative est faible* : il n'y a pas de dispositions légales issues de la loi sur le CO<sub>2</sub>, de l'ordonnance sur l'EIE ou de la loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre d'1983 qui ordonnent explicitement la prise en compte des impacts climatiques et énergétiques dans les procédures d'autorisation d'exploiter liées à la loi fédérale sur les installations à câbles (LICa) du 23 juin 2006. D'autre part, comme nous l'avons évoqué, les acteurs des remontées mécaniques ne semblent pas percevoir *la responsabilité écologique et climatique* du secteur en considérant que l'augmentation de la consommation en électricité due à des projets de remontées mécaniques est principalement bénigne pour l'environnement. Par conséquent, on constate également *une absence de fortes coalitions d'acteurs* luttant pour la prise en compte des aspects énergétiques et climatiques dans ce type de décision. Ceci s'explique notamment parce que les associations de protection de l'environnement, qui devraient être, en tant que défenseur de la nature, les bénéficiaires des politiques de protection du climat, ne disposent pas des armes légales pour obtenir gain de cause sur la question de l'impact climatique des projets et délaissent souvent cet aspect.

Figure 62 : dynamique actorielle, décision de construire un téléphérique de liaison Grimentz-Zinal



Au niveau de la législation tout d'abord, c'est en effet principalement la loi sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 qui joue un fort rôle dans le processus décisionnel analysé et qui se traduit par l'exigence des acteurs environnementaux et du service de la chasse

de mettre en place une mesure de compensation du dommage paysager par la revitalisation d'une zone alluviale, ainsi que par l'instauration d'une zone de tranquillité pour la faune. Une fois assurées que le dommage paysager était acceptable et que l'enneigement artificiel ne serait pas intensifié, les associations de protection de l'environnement n'ont pas insisté sur la question de l'impact climatique. Les acteurs de la protection de l'environnement reconnaissent par ailleurs qu'ils n'essayent pas, en général, d'exercer une influence sur les questions liées à la consommation d'énergie dans les processus de constructions de remontées mécaniques, car ils n'ont jamais pu avoir de réelle d'influence sur ces questions.

Nous n'avons identifié pratiquement aucun rôle de la loi cantonale sur le CO<sub>2</sub> ou des dispositifs cantonaux en matière de rationalisation de l'énergie sur le processus de décision menant à la construction du nouveau téléphérique. La division climat de l'OFEV n'a de plus pas de compétences décisionnelles sur de tels dossiers. La procédure d'étude d'impact sur l'environnement définie à l'article 3 de l'CEIE<sup>455</sup> (1988) mentionne que l'étude d'impact environnemental doit permettre de déterminer si un projet de construction ou de modification d'une installation répond aux prescriptions sur la protection de l'environnement, dont font partie la LPE et les dispositions concernant la protection de la nature, la protection du paysage, la protection des eaux, la sauvegarde des forêts, la chasse, la pêche et le génie génétique, mais pas la protection du climat. Par conséquent, l'EIE se fait sur la construction en elle-même, mais omet les effets climatiques indirects du projet, tels que l'augmentation du trafic routier. L'EIE est trop succincte sur la question des flux touristiques générés par de telles installations, car une forte accentuation de l'affluence touristique pourrait exiger de la commune des efforts supplémentaires en matière d'aménagement du territoire et de planification de la consommation énergétique, notamment par l'hôtellerie. Soutenus à des niveaux politiques, encouragés par les stratégies touristiques d'adaptation, et motivés par les constructeurs de remontées mécaniques, ces projets peuvent ainsi se réaliser sans nécessité d'aborder la question du climat.

En l'absence d'incitations légales fortes, les mesures prises pour la consommation en énergie se limitent à celles qui contribuent à améliorer le bilan financier de l'entreprise à court terme. Les sources de chauffage dans les bâtiments, la consommation en carburant des machines de damage, ainsi que le choix d'un type de remontées mécaniques peu consommateur en énergie sont ainsi vues comme les seules marges de réduction possibles des émissions de CO<sub>2</sub> dans la stricte limite des barrières technologiques et financières que les acteurs évoquent fréquemment. Le choix et la revendication des organisations de protection de l'environnement de ne pas accentuer l'enneigement artificiel sont ainsi la principale contribution du projet à la protection du climat.

On constate l'absence de coalitions d'acteurs assez forte pour oeuvrer à la prise en compte des aspects énergétiques et climatiques dans ce type de décision (cf. Figure 62). En effet, si l'on observe l'existence d'une forte coalition d'acteurs en faveur d'*une stratégie d'intensification de l'exploitation des stations de tourisme hiverna* l— regroupant autorités politiques locales et

---

<sup>455</sup> Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE), 19 octobre 1988, RS 814.011.

cantonales ; le groupe cible des remontées mécaniques ; des tiers gagnants, principalement sous la forme des constructeurs, des providers de technologies et de know-how, ainsi que des fournisseurs en électricité — celle-ci n'est pas contrebalancée dans les négociations par une coalition d'acteurs de force équivalente, luttant en faveur d'une prise en compte accrue de la protection du climat par le biais de mesures d'économie d'énergie réellement ambitieuses.

Seule une partie des acteurs perdants de la stratégie développementale (association des guides, acteurs politiques et associatifs de la défense du paysage, amateurs de tourisme doux, etc.) se manifeste au cours du processus politique contre le projet de téléphérique, mais sans nécessairement mobiliser les questions climatiques. À cet égard, il faut noter que les acteurs de RMGZ reconnaissent se sentir peu concernés par la problématique du changement climatique et ne sentent pas outre mesure un besoin d'agir sur la consommation d'énergie, hormis pour réduire les coûts, parce que l'altitude à laquelle se trouve le domaine skiable de Grimentz-Zinal (jusqu'à 2920m) leur permet d'être confiants quant à l'enneigement des prochaines années. On peut parler d'un phénomène de désolidarisation entre acteurs du tourisme hivernal : entre grandes stations qui peuvent financer une intensification de l'exploitation et les petites stations de basse altitude, plus touchées par le réchauffement climatique, qui n'ont pas les finances nécessaires et sont contraintes au *statu quo* ou à la reconversion vers le tourisme d'été.

On constate également que dans ce secteur, le *climate-business* est peu présent. Il faut dire que les fournisseurs de solutions particulièrement novatrices en matière climatique sont les mêmes que les fournisseurs d'équipement plus « standard » pour les remontées mécaniques (i.e. Garaventa). On n'assiste ainsi pas à une compétition pour un marché naissant qui favoriserait l'activisme d'acteurs détenteurs de solutions techniques d'avant-garde, à l'exception des sociétés actives dans la vente de courant certifié renouvelable avec qui Sierre Energie sont en contact, mais qui n'ont pas eu d'influence sur le cas spécifique que l'on a analysé. Or, pour qu'une *winning coalition* s'établisse en faveur du climat, il serait nécessaire que les autorités publiques, en association avec les acteurs lésés et le *climate-business* s'associent pour promouvoir des stratégies innovantes et ambitieuses de réduction du CO<sub>2</sub>. Une telle coalition aurait alors certainement les armes pour influencer plus radicalement les stratégies développementales des remontées mécaniques.

## 4 Conclusions et recommandations

L'étude montre que le tourisme hivernal semble être un acteur oublié des politiques climatiques. Les sociétés de remontées mécaniques, colonne vertébrale du tourisme hivernal dans de nombreuses régions de montagne, sont faiblement influencées par la loi sur le CO<sub>2</sub>. En l'absence de fortes incitations institutionnelles, les acteurs du tourisme hivernal mettent malgré tout en œuvre certaines mesures innovantes de réduction du CO<sub>2</sub>, dans la limite des connaissances techniques, cognitives et surtout de leur capacité financière. Le contexte économique actuel (franc fort, concurrence accrue, faible rentabilité générale du secteur) et l'absence du cadre légal adéquat découragent les investissements importants dans la production d'énergie renouvelable in situ, dans la consommation de courant certifié vert, ainsi

que, d'une manière plus générale, dans la prise en compte de la protection du climat dans les interactions entre acteurs décisionnels des stratégies développementales des stations de tourisme hivernal. Le risque existe, qu'à moyen terme, un phénomène de différenciation s'accroît entre les grandes stations hivernales aux revenus élevés (St Moritz, Zermatt, Saas Fee, Aletschgebiet, etc.), capables de financer des investissements de long terme dans le domaine de l'efficacité énergétique, et les stations aux revenus plus modestes qui pourraient être dans l'incapacité de réaliser des stratégies ambitieuses de réduction du CO<sub>2</sub> et contraintes de se limiter aux mesures de réduction pouvant être amorties à court terme.

L'étude révèle dès lors qu'un champ d'action supplémentaire existe pour la politique climatique dans le domaine du tourisme hivernal, qui illustre dans une certaine mesure, un besoin plus général dans le secteur des services :

1. *Une application plus systématique et plus cohérente du modèle des conventions universelles de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> aux remontées mécaniques* pourrait être nécessaire compte tenu du manque d'incitations institutionnelles à mener des stratégies ambitieuses de réduction de la consommation d'énergie, dont notamment dans le développement des énergies renouvelables, et ce malgré la politique d'encouragement de la Confédération (RPC). Dans certains cantons une disposition « gros consommateur » d'énergie existe dans les lois cantonales sur l'énergie qui contraint déjà les remontées mécaniques à conclure un audit énergétique et des conventions d'objectifs universelles (dans le canton de Berne par ex.). Dans le meilleur des cas, ces obligations s'accompagnent de subventions (canton de VD par ex. ou usage du programme Prokilowatt de l'OFEN) qui peuvent faciliter la mise en œuvre pour les entreprises dont la santé financière est mauvaise. Or, dans cinq cantons (LU, ZG, BL, JU) dont le Valais, aucun article de loi gros consommateur n'existe<sup>456</sup>. En outre, le modèle de convention ne porte pas nécessairement sur les émissions indirectes générées par les flux de transports d'une nouvelle installation ou sur encore l'intensité carbone de l'électricité, ce qui peut s'avérer problématique dans le cas des remontées mécaniques.

2. *Un large effort d'information, de communication voire d'incitation et de contrainte sur la problématique de l'intensité CO<sub>2</sub> de l'électricité coordonné par l'OFEN en partenariat avec l'OFEV* paraît nécessaire. Particulièrement dans les cantons producteurs d'électricité — spécialement en Valais —, mais également, en général, parmi la population, l'idée reste fortement répandue que parce que la production d'électricité en Suisse est principalement issue des renouvelables, le courant acheté par le consommateur final l'est nécessairement aussi. Une collaboration étroite entre l'OFEN et la division climat de l'OFEV serait bienvenue autour d'une campagne nationale d'information à ce propos. L'intensification de la coordination institutionnelle est déjà induite par la mise en œuvre de la stratégie énergétique 2050 de la Confédération<sup>457</sup>. Les résultats de cette étude ne peuvent par ailleurs qu'appuyer la pertinence de l'introduction d'une taxe d'incitation sur l'électricité différenciée par agent

---

<sup>456</sup> EnDK, & SuisseEnergie. (2014). Etat de la politique énergétique dans les cantons: EnDK, SuisseEnergie..

<sup>457</sup> DFF, & DETEC. (2015). Rapport explicatif sur l'avant-projet. Disposition constitutionnelle concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique. Berne: DFF, DETEC.

énergétique afin de pousser les consommateurs finaux, et surtout, les fournisseurs d'électricité à opter pour des mix moins riches en CO<sub>2</sub>. Si elle intégrait la nécessité d'inclure un pourcentage minimal d'électricité verte dans le mix distribué, l'introduction d'objectifs d'efficacité contraignant pour les fournisseurs d'électricité<sup>458</sup> paraît également être un instrument potentiellement efficace.

3. Une meilleure intégration de la protection du climat dans la loi sur la protection de l'environnement et notamment dans l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement serait pertinente compte tenu du fait que les impacts climatiques et énergétiques des nouvelles infrastructures ne sont pas obligatoirement analysés et considérés dans les processus décisionnels. Bien que dans la pratique, certains cabinets d'étude d'impact incluent des techniques de bilan CO<sub>2</sub> dans les EIE et que certains cantons exigent que des indications d'ordre général relatives au thème de l'énergie soient données, rien ne contraint à la prise en compte de l'objectif de protéger le climat, inscrit dans la loi sur le CO<sub>2</sub>, pour réaliser une étude d'impact<sup>459</sup>. Par ailleurs, selon le tribunal fédéral, les émissions CO<sub>2</sub> générées par une installation ne peuvent fonder le droit de recourir<sup>460</sup>. Il serait cependant tout à fait faisable d'inscrire l'obligation d'une analyse de type GHG Protocol de niveau 1, 2, voire 3 dans les procédures d'études d'impact. En outre, l'inclusion formelle de l'objectif de protéger le climat découlant de la loi sur le CO<sub>2</sub> dans les buts de la LPE (art.1) serait désirable. En effet, à l'heure actuelle, même les associations de protection de l'environnement qui seraient désireuses d'influencer sur un processus décisionnel pour des raisons climatiques ou énergétiques ne peuvent le faire, car elles ne disposent pas des bases légales formelles pour recourir, et leur poids dans les négociations est donc limité. Une telle disposition serait d'autant plus pertinente que, si, dans le cadre des objectifs de la stratégie énergie 2050, le Conseil fédéral propose, au nom de l'intérêt public, de favoriser la production de nouvelles énergies renouvelables dans la pesée des intérêts se produisant lorsqu'une nouvelle installation est planifiée dans des zones d'intérêt paysager<sup>461</sup>, aucun mécanisme similaire n'est prévu pour favoriser la réduction de la consommation d'énergie ou d'émissions de CO<sub>2</sub>, servant pourtant strictement le même objectif, dans le cadre des procédures d'aménagement du territoire.

---

<sup>458</sup> Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie) et à l'initiative populaire fédérale «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative «Sortir du nucléaire»)» du 4 septembre 2013, FF 2013 6771.

<sup>459</sup> OFEV. (2009). Manuel EIE - Directive de la Confédération sur l'étude de l'impact sur l'environnement (art. 10b, al. 2, LPE et art. 10, al. 1, OEIE) *L'environnement pratique*. Berne.

<sup>460</sup> Tribunal fédéral, décision 1A.278/1999 du 17 janvier 2001.

<sup>461</sup> Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie) et à l'initiative populaire fédérale «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative «Sortir du nucléaire»)» du 4 septembre 2013, FF 2013 6771.

## 5 Bibliographie

- Canton du Valais – DEET (2013). Stratégie efficacité et approvisionnement en Énergie. Sion : DEET.
- Clivaz, C. (2001). *Influence des réseaux d'action publique sur le changement politique : le cas de l'écologisation du tourisme alpin en Suisse et dans le canton du Valais*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Conseil d'État du Valais-DEET (2011). Mise à l'enquête publique du projet de téléphérique de liaison. Sion : DEET.
- Conseil d'État du Valais (4 mars 2015). Bulletin du Conseil d'État. Sion.
- Conseil d'État du Valais (15 juillet 2010). Règlement d'exploitation de l'alpage.
- Conseil fédéral. (2010). Stratégie de croissance pour la place touristique suisse : rapport du Conseil fédéral du 18 juin 2010 en réponse au postulat Darbellay (08.3969) du 19 décembre 2008. Bern : SECO.
- Conseil fédéral. (2013). Message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050. FF 2013 6771.
- Commune d'Anniviers (11 mars 2013). Procès-Verbal de l'Assemblée Primaire. St-Luc.
- Commune d'Anniviers (9 décembre 2013). Procès-Verbal de l'Assemblée Primaire. St-Luc.
- Département fédéral de l'intérieur. (2014). Inventaire suisse des installations à câbles <http://www.seilbahninventar.ch/texts.php?page=inv&lang=fr>
- DFF, & DETEC. (2015). *Rapport explicatif sur l'avant-projet. Disposition constitutionnelle concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique*. Berne: DFF, DETEC.
- Dupuis, J. (2014). *L'intégration de l'adaptation au changement climatique dans la conduite des politiques publiques : déficit de mise en œuvre ou déficit de légitimité ?* Thèse de doctorat, IDHEAP, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, Université de Lausanne, Lausanne.
- EnDK, & SuisseEnergie. (2014). *Etat de la politique énergétique dans les cantons* : EnDK, SuisseEnergie.
- ESU-Services Ltd. (2012). *Treibhausgas-Emissionen der Schweizer Strommixe v1.4*. Uster: Bundesamt für Umwelt (BAFU).
- Garaventa (2013). Dans le monde, manuel marketing.
- GeoSnow. Gestion optimisée des pistes par géoradar. Document marketing non daté.
- Nivalp (2010). *Rapport d'impact environnement*. Ayer : SRM Grimentz SA et SRM Zinal SA.
- OFEV. (2009). Manuel EIE — Directive de la Confédération sur l'étude de l'impact sur l'environnement (art. 10b, al. 2, LPE et art. 10, al. 1, OEIE). L'environnement pratique. Berne : OFEV.
- Perch-Nielsen, S., Sesartic, A., & Stucki, M. (2010). The greenhouse gas intensity of the tourism sector: The case of Switzerland. *Environmental Science & Policy*, 13(2), 131-140.

Prognos. (2011). *Der Energieverbrauch der Privaten Haushalte 2000 — 2010*. Basel: Bundesamt für Energie (BFE)

RMGZ. *Rapport de gestion 2012-2013*. RMGZ : Grimentz.

RMGZ (2007) Règlement du Plan d'Aménagement Détaillé (PAD) du domaine skiable de Zinal.

SECO (2010). *Stratégie de croissance pour la place touristique suisse*. Berne : SECO.

SECO (2010). *Programme de mise en œuvre 2012-2015*. Berne : SECO.

Sierre Energie (2013). Énergie verte, provenance de l'électricité. <http://www.sierre-energie.ch/services-industriels/origine-courant-marquage-17.html>,

Sierre Énergie (2013). Rapport d'activité. <http://www.sierre-energie.ch/services-industriels/publications-148.html>.

TEP Energy GmbH (2009). *Intensité CO<sub>2</sub> de l'électricité vendue aux consommateurs finaux en Suisse*. Zürich, TEP Energy GmbH.

Zegg, Küng & Grossrieder (2010). *Gestion énergétique des remontées mécaniques*. Étude commandée par Remontées Mécaniques Suisses (RMS) avec le soutien du SECO à travers le projet d'Innotour. Remontées mécaniques Suisses, Grischconsulta : Berne/Coire.

## Entretiens

1. Christian Caloz, directeur des remontées mécaniques de Saint-Luc-Chandolin, 1 entretien semi-structuré enregistré, 29 janvier 2015.
  2. Pascal Bourquin, directeur des remontées mécaniques de Grimentz-Zinal, 1 entretien semi-structuré 20 février 2015+ 4 téléphones de clarifications, non enregistrés.
  3. Vincent Epiney, directeur de Garaventa Sion. 1 entretien semi-structuré 5 février 2014 + 3 téléphones de clarification non enregistrés.
  4. Marie Thérèse Songa, secrétaire régionale WWF Valais. 1 entretien téléphonique semi-structuré enregistré, 18 mars 2015
  5. Etienne Savioz, responsable financier Sierre Énergie. 2 entretiens téléphoniques non enregistrés, 20 mars 2015.
  6. Simon Wiget, directeur Anniviers Tourisme. 3 discussions « informelles » (non structurée) entre janvier et mars 2015.
- + Discussions informelles avec des acteurs locaux (habitants et freeriders).

## Autres sites internet

Architectes du projet : [www.gd-archi.ch/projet/sorebois/](http://www.gd-archi.ch/projet/sorebois/)

Remontées mécaniques d'Anniviers : [www.rma.ch/anniviers/suisse/ski-valais/liaison-grimentz-zinal.html](http://www.rma.ch/anniviers/suisse/ski-valais/liaison-grimentz-zinal.html)

Immoblog : <http://blog.i-g.ch/index.php?post/2013/07/04/Le-convoi>

## **Médias divers**

[www.rts.ch/info/regions/valais/6614250-les-guides-de-montagne-valaisans-privés-d'accès-a-deux-zones-protégées.html](http://www.rts.ch/info/regions/valais/6614250-les-guides-de-montagne-valaisans-privés-d'accès-a-deux-zones-protégées.html)

[www.rts.ch/info/regions/valais/4245189-un-telepherique-reliera-les-stations-de-grimentz-et-zinal-des-2013.html](http://www.rts.ch/info/regions/valais/4245189-un-telepherique-reliera-les-stations-de-grimentz-et-zinal-des-2013.html)

[www.rts.ch/info/regions/valais/5043299-convoi-special-pour-la-livraison-du-premier-cable-du-telepherique-grimentz-zinal.html](http://www.rts.ch/info/regions/valais/5043299-convoi-special-pour-la-livraison-du-premier-cable-du-telepherique-grimentz-zinal.html)

[www.youtube.com/watch?v=4F2hIHWEskY](http://www.youtube.com/watch?v=4F2hIHWEskY)

[www.lenouvelliste.ch/fr/valais/sierre/le-telepherique-de-grimentz-zinal-en-fonction-496-1255573](http://www.lenouvelliste.ch/fr/valais/sierre/le-telepherique-de-grimentz-zinal-en-fonction-496-1255573)

<http://www.tourobs.ch/fr-ch/blog/blog-tourisme.aspx?action=detail&id=4453>

## IV. Les banques cantonales : les cas de la Banque Cantonale du Valais et de Swisssanto

### 1. Introduction

Les investisseurs institutionnels<sup>462</sup> détiennent un rôle nodal en matière de protection du climat. En effet, certaines grandes banques émettent, directement (Scope 1 et 2), des quantités non négligeables de GES (mobilité, électricité et chauffage des locaux principalement). Les émissions directes des 10 plus grandes banques d'investissement de Suisse<sup>463</sup> ont ainsi été évaluées à 2.4 Mt de CO<sub>2</sub>-eq par année, soit l'équivalent des émissions totales d'un pays comme le Gabon ou Malte.<sup>464</sup>

De l'autre côté, un pan bien plus important, méconnu et sous-estimé de l'impact climatique des investisseurs institutionnels résulte de leurs actifs (Scope 3), qui peuvent être investis dans des activités contribuant plus ou moins fortement au réchauffement climatique, ou de leur capital passif, qui peut lui-même être le produit d'activités économiques émettant fortement des GES. Les investisseurs institutionnels constituent ainsi la courroie de transmission qui permet au capital provenant d'activités économiques intimement liées aux agents fossiles d'être fructifié, puis réinjecté dans l'économie fossile, alimentant ainsi constamment son développement<sup>465</sup>.

Par le biais des différentes formes d'investissements (titres boursiers, participation directe dans les sociétés, crédits... etc.), les investisseurs institutionnels disposent d'une influence considérable sur les caractéristiques du développement économique et son couplage avec les émissions de GES. Par l'application de critères sélectifs à l'octroi de crédits et à l'investissement de capital, les investisseurs institutionnels pourraient favoriser le développement d'entreprises et d'activités économiques à performance environnementale élevée et à basse intensité carbone. Inversement, les investisseurs institutionnels pourraient limiter les possibilités d'expansion économique des entreprises et des secteurs d'activité dont le bilan CO<sub>2</sub> serait mauvais en appliquant des conditions plus strictes à l'octroi de capital. Les investisseurs

---

<sup>462</sup> L'expression « investisseur institutionnel » regroupe tous les investisseurs autres que des personnes physiques. Il s'agit donc de sociétés de formes diverses (publiques, privées, fondations...etc.) qui remplissent des fonctions de gestionnaire de capital parmi lesquels on peut citer : les caisses de pensions ; les banques ; les assureurs ; le Fonds AVS ; les fonds privés ou encore toute autorité publique détenant des actifs à investir.

<sup>463</sup> C'est-à-dire UBS (1) ; Crédit Suisse (2) ; Postfinance (3) ; Raiffeisen Schweiz (4) ; Zürcher Kantonalbank (ZKB) (5) ; Banque cantonale vaudoise (6) ; Migros (7) ; Luzerner Kantonalbank (8) ; Berner Kantonalbank (9) ; et Swisssanto (10), le gestionnaire de fonds de la majorité des Banques Cantonales.

<sup>464</sup> Horster M., Fogde F., Clerwall U., Gazuit A. (2014). The Climate Impact of the Swiss Fund Industry. A study commissioned by WWF Switzerland. South Pole Groupe and Money-Footprint, Zürich, Paris, June 2014, 7-8.

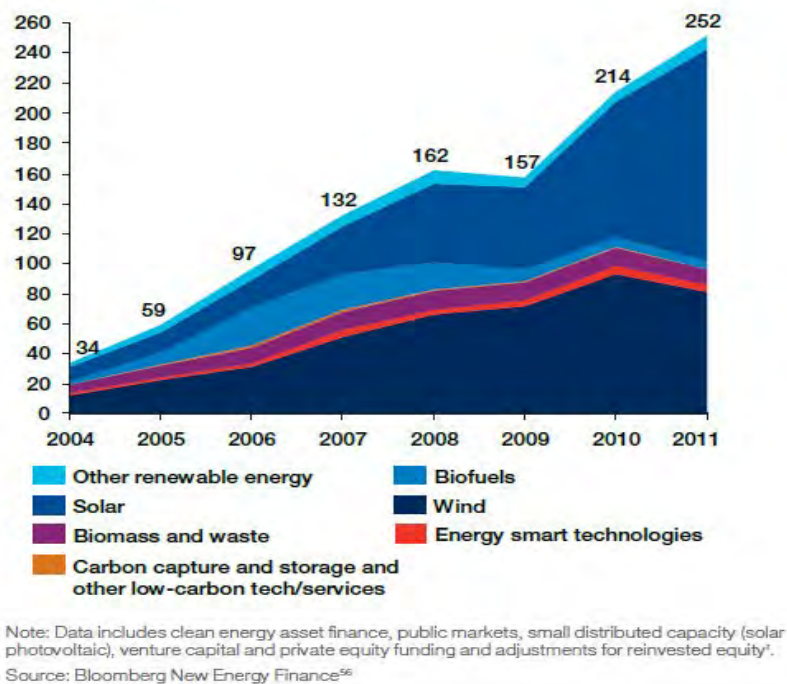
<sup>465</sup> Steppacher, R., & Van Griethuysen, P. (2008). The differences between biotic and mineral resources and their implications for the conservation-climate debate. *Policy Matters*, 16, 30-37.

Van Griethuysen, P. (2010). Why are we growth-addicted? The hard way towards degrowth in the involutory western development path. *Journal of Cleaner Production*, 18(6), 590-595.

institutionnels détiennent par conséquent un levier d'action puissant pour orienter la transition vers une économie à basse intensité carbone.

Ces dernières années, on a pu constater une prise de conscience relativement généralisée des investisseurs quant à leur contribution possible à une économie moins productrice de gaz à effet de serre<sup>466</sup>. À la suite de l'UNEP Finance Initiative lancée dans le contexte du sommet de la terre de Rio en 1992, les initiatives privées et volontaires portant sur le développement de fonds d'investissement respectueux du climat, voire la création de banques dédiées à l'investissement vert, avec notamment l'exemple de la Banque Alternative Suisse, se sont multipliées. Un rapport de Green Growth Action Alliance (2013) indique par exemple que les investissements globaux dans l'énergie renouvelable en 2011 avaient atteint USD 252 milliards. Ceci représente une multiplication par 6 depuis 2004, et un quasi-doublement depuis 2007, l'année avant la crise financière.<sup>467</sup>

Figure 63 : croissance de l'investissement dans les énergies propres, par technologie (en milliards d'US \$)



Source : Green Growth Action Alliance (2013) p.16

Un facteur central dans le développement de l'investissement respectueux du climat est l'apparition d'initiatives en faveur de la transparence du bilan carbone des entreprises, notamment afin de faciliter l'investissement responsable. Le Carbon Disclosure Project (CDP) est la plus importante initiative de ce type avec plus de 3'000 multinationales (dont UBS par

<sup>466</sup> Novethic (2015). Financements verts : quelle contribution des banques et assurances européennes ?  
<http://www.novethic.fr>

<sup>467</sup> Green Growth Action Alliance (2013). The green investment report. Publié par World Economic Forum Geneva.  
<http://www.weforum.org/reports/green-investment-report-ways-and-means-unlock-private-finance-green-growth>.

ex.) participant à la communication volontaire d'informations sur leurs émissions de GES qui sont ensuite relayées à plus de 800 investisseurs institutionnels représentant des actifs à hauteur de 95 trillions de dollars (9.5<sup>e</sup>13 \$)<sup>468</sup>, soit plus de 7 fois le PIB de l'ensemble de la zone euro en 2012 (1.30E+13 \$)<sup>469</sup>.

L'établissement de bilan carbone exigeant une technicité et un savoir-faire spécifique, particulièrement en ce qui concerne le calcul de l'impact des investissements du secteur financier, de nombreux organes spécialisés dans le conseil, la recherche ou la certification des activités *climate-friendly*, tels que Swiss Climate, My Climate, Inrate, ou encore Southpole Premium Climate Impact assessment ont accompagné ce développement. Ces entreprises font partie intégrante d'un *climate-business* qui facilite la transparence de l'information sur les émissions de GES et promeut l'usage accru des bilans carbone dans l'économie, notamment dans le secteur financier.

La réalisation des premiers bilans carbone démontre que malgré l'accentuation des efforts en matière de transparence ou de réduction des émissions de GES, les investisseurs institutionnels sont encore loin de fournir la contribution espérée à la décarbonisation de l'économie. Un rapport sur l'empreinte carbone des banques françaises concluait ainsi que, en tenant compte des émissions de GES qu'ils financent : « *les grands groupes bancaires français se placent en tête des entreprises les plus polluantes, devant les compagnies pétrolières, aériennes, et les fabricants automobiles [français]* »<sup>470</sup>. Une étude similaire menée en Allemagne à propos de l'empreinte carbone des fonds d'investissement composés d'actions montre que les cinq fonds les plus importants financent à eux seuls 23 millions de tonnes de GES par an. Extrapolé à l'ensemble des fonds allemands de placement en actions, ce seraient 200 millions de tonnes de GES qui seraient provoquées par les investisseurs institutionnels, ce qui correspondrait à environ 20 % des émissions de GES attribuées à l'Allemagne selon la méthode de calcul du protocole de Kyoto.<sup>471</sup>

L'impact climatique des gestionnaires de fonds d'investissement suisses a été éclairé par une récente étude mandatée par le WWF<sup>472</sup>. Les fonds d'investissement helvétiques géraient, en 2012, un total de 6'760 fonds mutuels équivalent à une fortune de 703 milliards de francs (soit plus que le PIB helvétique de 631 milliards). Sur la base d'un échantillon constitué par les fonds détenus sous forme d'actions par les 10 plus grandes banques d'investissement domiciliées en Suisse pour un montant s'élevant à 19 milliards de francs (soit un peu moins de 3 % des fonds mutuels), l'étude évalue l'impact climatique à 11.9 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>-eq,

---

<sup>468</sup> <https://www.cdp.net/en-US/Programmes/Pages/CDP-Investors.aspx>.

<sup>469</sup> Source des données : <http://stats.oecd.org/>, \$ en valeur 2012.

<sup>470</sup> Utopies, Les Amis de la Terre (2010). L'emprunte carbone des banques françaises, p 3. <http://www.amisdelaterre.org/Banques-et-calcul-des-emissions.html>

<sup>471</sup> Wendler, D., Walter, K., & Hauke, D. (2010). The Carbon Footprint on Capital Investments: determination of the greenhouse gas intensity of the capital investments made by private households. Berlin: Adelphi, Inrate, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety Bureau.

<sup>472</sup> Horster M., Fogde F., Clerwall U., Gazuit A. (2015). The Climate Impact of the Swiss Fund Industry. A study commissioned by WWF Switzerland. South Pole Groupe and Money-Footprint, p. 7-8.

ce qui dépasse les émissions imputées à l'ensemble de l'industrie (10.56 MtCO<sub>2-eq</sub>) et constitue plus du double des émissions assignées au secteur des services (4.54 MtCO<sub>2-eq</sub>) pour 2012<sup>473</sup>. En extrapolant ces résultats à l'ensemble des fonds composés de titres boursiers gérés (soit 35 % des fonds mutuels à disposition sur le marché suisse), les auteurs de l'étude avancent que leur impact climatique peut être estimé à 213 millions de tonnes de CO<sub>2-eq</sub>, soit plus de 4 fois les émissions totales de GES imputées à la Suisse au sens du protocole de Kyoto.<sup>474</sup>

Si ces études de niveau macro tendent à montrer que le secteur bancaire suisse pourrait bien plus contribuer à la protection du climat, une étude qualitative de niveau méso et micro peut contribuer à expliquer quelles stratégies de réduction des GES sont effectivement mises en œuvre et pourquoi.

## 1.1 Questions de recherche

Une étude de l'ensemble des investisseurs institutionnels suisses dépasse largement l'ambition de cette étude. Hormis l'étude mandatée par le WWF déjà citée plus haut et une tentative de moindre ampleur d'Actares<sup>475</sup>, les stratégies des investisseurs institutionnels suisses en matière de changement climatique restent très mal connues. Cette étude se focalise donc sur le rôle des *banques cantonales*. En effet, celles-ci en tant que sociétés anonymes de droit public au capital majoritairement ou exclusivement détenu par les cantons devrait assumer une responsabilité environnementale et sociale plus étendue que les sociétés privées qui n'ont pas forcément de tels impératifs.

Aussi cette étude propose d'investiguer les trois questions suivantes :

- Quelles sont les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> que les banques cantonales mettent effectivement en œuvre ?
- Quels sont les mécanismes qui influent positivement ou qui au contraire bloquent la mise en œuvre de stratégies innovantes de réduction du CO<sub>2</sub> par les banques cantonales ?
- Dans quelle mesure la politique climatique influence-t-elle les décisions et actions des banques cantonales en matière de réduction du CO<sub>2</sub> ?

## 2 Hypothèses théoriques

Les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> des banques cantonales peuvent être décrites sur la base de la méthodologie par niveau (« Scope ») utilisée par le GHG Protocol :

---

<sup>473</sup> OFEV. (2014). Swiss Greenhouse Gas Inventory 1990-2012, <http://www.bafu.admin.ch/climatereporting>

<sup>474</sup> 65% des ressources financières gérées par d'autres types de fonds (non-constitués d'action) ne sont pas incluses dans cette estimation ainsi que l'épargne placée sans intermédiaire institutionnel.

<sup>475</sup> Actares. (2014). Der Klimaschutz und die Investitionen von Schweizer Versicherungen. Genf: Actares.

- Les stratégies de réduction de niveau 1 visent les émissions produites directement par les activités de l'investisseur, c'est-à-dire par le processus de production du service, les bâtiments et les véhicules ;
- Les stratégies de niveau 2 visent à réduire l'intensité CO<sub>2</sub> de la consommation d'électricité ;
- Enfin les stratégies de niveau 3 cherchent principalement à réduire la charge CO<sub>2</sub> contenue dans les passifs et celle financée par les actifs.

La littérature scientifique met en avant le fait qu'il existerait des incitations « naturelles » à s'engager dans des stratégies de réduction des GES pour les investisseurs institutionnels.<sup>476</sup> En effet, le changement climatique créerait un risque financier objectif. Ce risque se compose de trois dimensions. Premièrement, les dégâts dus au changement climatique entraînent une vulnérabilité physique de certaines branches de l'économie, qui pourrait réduire la rentabilité de certains investissements. Deuxièmement, le changement climatique pourrait provoquer un coût réputationnel élevé pour les banques qui font preuve d'inaction en la matière. Ce risque est bien sûr proportionnel au degré de conscientisation et de mobilisation de la population des consommateurs sur la question de la protection du climat, et surtout au degré de transparence de l'information à propos de la charge en CO<sub>2</sub> des opérations financières. Le changement climatique provoque donc le risque que la demande se détourne des produits de consommation dont la charge carbone est élevée, causant une perte de rentabilité des investissements bancaires dans certains biens et services économiques. Quatrièmement, et ce point nous intéresse plus directement, les politiques publiques de lutte contre le changement climatique constituent également un nouveau risque, dans la mesure où elles influencent le cadre institutionnel dans lequel les investissements se produisent. La mise en place de nouvelles régulations agissant sur les coûts du carbone pourrait en effet affecter la rentabilité de certains placements intensifs en CO<sub>2</sub>. Le système des quotas de CO<sub>2</sub> et la taxe CO<sub>2</sub> sont ainsi des instruments économiques qui renchérissent « artificiellement » les coûts associés à certaines activités économiques, en conditionnant l'acquisition de carburants ou de combustibles fossiles au paiement d'une taxe ou à l'achat d'un certificat d'émission valide. Les banques sont, a priori, sensibles à ce type d'incitations qui influent sur la rentabilité des placements.

Toutefois, on peut poser l'hypothèse, que dans le contexte suisse, l'impact réel des instruments proposés par la politique climatique de la Confédération sur les stratégies de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des banques est *faible*, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, de manière générale, on peut admettre que les banques d'investissement incarnent à la perfection le modèle comportemental de l'*homo oeconomicus* et obéissent avant toute chose à une forme de rationalité économique à court terme dans leurs choix

---

<sup>476</sup> Harnes, A. (2011). The limits of carbon disclosure: theorizing the business case for investor environmentalism. *Global Environmental Politics*, 11(2), 98-119.

décisionnels.<sup>477</sup> Ce modèle comportemental découle en effet de la structure économique globale, compétitive par nature, et de la fonction même de ces organisations dans les processus économiques, qui implique que pour être viable : *les investisseurs institutionnels doivent rechercher constamment à maximiser la plus-value produite à court termes par leurs actifs*. Dès lors, le choix de réaliser un investissement ou d'accorder un crédit, dans le cas d'une banque, dérive d'un calcul anticipé des risques et des bénéfices en termes de rentabilité. Les critères éthiques liés à l'écologie en général et à la protection du climat en particulier sont donc aux mieux secondaires dans les décisions relatives aux investissements.

En outre, les instruments de la taxe CO<sub>2</sub> et du système de quotas sont, certes, théoriquement susceptibles d'influencer les choix décisionnels des banques d'investissement. Cependant l'incitation à produire par la politique climatique de la Confédération est vraisemblablement trop partielle et insuffisante pour influencer fortement la rentabilité des activités intensives en énergie fossile, et à plus forte raison, la rentabilité de l'investissement. La taxe CO<sub>2</sub> ne représente en effet qu'un ajout marginal au coût d'utilisation de l'énergie fossile, puisque les carburants et l'électricité ne sont pas concernés et que la taxe ne représente qu'environ 10 % du prix d'acquisition des combustibles fossiles, qui est, certes, très volatile, mais encore souvent bien inférieur à celui des sources d'énergies alternatives. Ainsi, si on admet l'hypothèse que les banques se comportent en agents économiques purement rationnels, leurs choix d'investissement sont vraisemblablement peu sensibles à la taxe CO<sub>2</sub>, considérant son champ d'application et son montant actuel.

Le mode de fonctionnement de la taxe CO<sub>2</sub> est également une des causes probables de la faible influence de la politique climatique sur les émissions de CO<sub>2</sub> provoquées par les banques helvétiques. Conformément aux méthodes de calcul retenues par le protocole de Kyoto, les émissions de CO<sub>2</sub> financées par les investisseurs (Scope 3) ne leur sont pas imputées, mais sont portées par les acteurs situés au bout de la chaîne de production. L'incitation à réduire les émissions directes (Scope 1, voire 2) n'est pas non plus très marquée. Dans le cas des banques, seules les émissions de CO<sub>2</sub> résultant du chauffage des locaux sont impactées par la taxe CO<sub>2</sub>. Puisque les produits de la taxe CO<sub>2</sub> sont redistribués aux entreprises selon leur masse salariale, les banques réalisent de fait des profits nets de la taxe CO<sub>2</sub>.<sup>478</sup>

Enfin, d'un point de vue théorique, le contexte institutionnel, politique et économique spécifique de la Suisse est peu susceptible de favoriser l'émergence de stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> réellement ambitieuses parmi les investisseurs institutionnels. La tradition du secret bancaire helvétique défavorise, encore plus qu'ailleurs, l'établissement de bilan carbone des placements financiers. En outre, l'importance économique du secteur bancaire et financier est telle qu'il est politiquement délicat dans le contexte suisse d'imposer de quelconques restrictions aux activités bancaires par le biais des politiques climatiques.

---

<sup>477</sup> Faber, M., Petersen, T., & Schiller, J. (2002). Homo oeconomicus and homo politicus in ecological economics. *Ecological economics*, 40(3), 323-333.

<sup>478</sup> cf. rapport Klimastiftung.

## 3 Méthode

L'étude de l'entièreté du secteur bancaire étant au-delà de l'ambition de cette étude, la méthode de l'analyse exploratoire de cas comparée est employée. Les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de deux institutions bancaires liées aux cantons sont analysées. Il s'agit, premièrement, du cas de la Banque cantonale Valaisanne (BCVs), choisie aléatoirement parmi les 24 banques cantonales suisses qui détiennent 30 % du marché bancaire suisse. Le deuxième cas d'étude explore Swisscanto, société de gestion d'actifs créée collectivement par les banques cantonales en 1959. Swisscanto est reconnu pour son rôle pionnier dans le domaine des placements durables. Il s'agit ainsi d'un cas d'intérêt qui, de plus, est représentatif de l'action de l'ensemble des banques cantonales, puisqu'elles ont délégué à Swisscanto pratiquement l'entier de leurs activités de placements.

L'étude repose sur une enquête documentaire fouillée et sur la réalisation de 9 entretiens avec des décideurs de chacune des entreprises concernées ou des acteurs ayant été impliqués dans leur stratégie de réduction du CO<sub>2</sub>. La liste des personnes interviewées est fournie en annexe.

### 3.1 Limitations

Initialement, l'étude aurait voulu inclure l'UBS comme cas d'étude représentatif des grandes banques privées, permettant ainsi une comparaison avec les banques de droit public. Cependant, nous avons dû renoncer, à cause de la difficulté à obtenir les données nécessaires à l'étude, qui ont impliqué des coûts et des difficultés dépassant nos attentes initiales. Aucune des données récoltées et en notre possession sur le cas de l'UBS ne contredit les arguments présentés dans cette étude.

## 4 Étude de cas n° 1 : stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> de la Banque Cantonale du Valais

### 4.1 Généralités

La banque cantonale du Valais (BCVs), créée en 1917, est devenue, une société anonyme de droit public au sens de l'article 763 alinéa 1 du Code des obligations, qui a été instituée par la loi sur la Banque Cantonale du Valais du 1<sup>er</sup> octobre 1991. La BCVs est garantie sur l'ensemble de ses engagements par l'État du Valais qui est son actionnaire nominatif. Son siège principal se trouve à Sion et comprend en 2013 24 succursales, 43 représentations à travers le Valais et 517 collaborateurs.<sup>479</sup>

Les Banques Cantonales suisses interviennent principalement dans le secteur économique de leur canton de domicile, où nombre d'entre elles sont leaders sur le marché cantonal. La BCVs se porte « récipiendaire d'une mission économique confiée par le peuple valaisan, elle partage la préoccupation du Valais, de son économie et de ses habitants ». Selon les représentants de

---

<sup>479</sup> Banque Cantonale du Valais (2013). Rapport annuel 2013.

la banque, agir pour la protection du climat fait partie des prérogatives morales de l'institution :

« C'est important que la Banque Cantonale se préoccupe de ces questions climatiques et fasse cette démarche pour montrer l'exemple et montrer qu'on est responsables ». <sup>480</sup>

La banque cantonale du Valais ne dispose pas d'une stratégie explicite de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> à la manière de certaines grandes entreprises suisses comme Coop ou Migros. En outre, hormis la taxe CO<sub>2</sub>, et la possibilité d'employer le Programme Bâtiments en cas de rénovation du bâti, la BCVs est peu touchée par la politique climatique fédérale. La BCVs n'est, de plus, pas contrainte formellement de réduire ses émissions de CO<sub>2</sub>, malgré qu'il s'agisse d'un grand consommateur d'électricité. Ceci s'explique par le fait qu'il n'y a actuellement aucun article sur les grands consommateurs obligeant à passer des conventions de réductions du CO<sub>2</sub> dans la loi sur l'énergie du Canton du Valais<sup>481</sup>. Tous les instruments de réduction du CO<sub>2</sub> mis en place par la banque résultent donc d'une initiative *privée et volontaire* et constituent *des stratégies d'innovation* qui dépassent les exigences du cadre légal.

La BCVs agit sur la question du climat à trois niveaux :

1. au travers d'une démarche de certification avec l'entreprise Swiss Climate, mise en place depuis 2009. Cette démarche atteste d'efforts concrets consentis par la banque en interne pour améliorer sa propre consommation énergétique (Scope 1). La certification Swiss Climate, renouvelable chaque année, oblige ainsi la BCVs à mesurer annuellement et à diminuer l'empreinte carbone de ses activités. Par le biais de cette démarche, la BCVs agit sur la réduction de son impact environnemental direct.
2. grâce une politique de crédits à taux préférentiels visant à encourager ses clients à avoir une attitude plus écologique. La BCVs propose ainsi des crédits d'encouragement pour des projets disposant d'une composante énergétique. Il s'agit du crédit Ecodrive, encourageant l'achat de véhicules de catégorie A+, qui rencontre une demande « modérée » <sup>482</sup> ; et le crédit Minergie pour les clients qui ont des projets de rénovation ou de construction d'habitations aux normes Minergie<sup>483</sup>. L'intérêt des clients pour ce type de crédit semble être relatif<sup>484</sup>. La BCVs l'explique par le fait que les taux particulièrement bas du marché ne lui permettent pas de proposer un rabais supplémentaire intéressant pour la certification Minergie. Enfin, notons que la banque de manière générale n'encourage pas ses clients à prendre un crédit, quel qu'il soit.

---

<sup>480</sup> Entretien adjointe responsable marketing BCVs.

<sup>481</sup> Loi sur l'énergie du 15 janvier 2004 du Grand Conseil du canton du Valais, 730.1

<sup>482</sup> Entretien adjointe responsable marketing BCVs.

<sup>483</sup> Ces avantages comprennent : un taux d'intérêt avantageux par rapport à celui du marché ; pas d'amortissement direct pendant 3 ans ; des avantages fiscaux. <http://www.bcvs.ch/fr/clientele-privée/hypotheques-et-financement/credit-minergie.html>.

<sup>484</sup> Il nous a été impossible d'obtenir des chiffres fiables sur l'usage de ces crédits, car la banque ne souhaite pas les communiquer.

3. par le biais d'une politique d'investissement dont la responsabilité est entièrement déléguée à la société Swisscanto, qui propose des « placements Verts ».

La principale stratégie de réduction des émissions de GES de la BCVs concerne donc les démarches de labellisation engagées par la banque pour réduire ses émissions à l'interne. Les crédits à taux préférentiels sont peu utilisés et la gestion du portefeuille d'investissement est déléguée à Swisscanto que nous traiterons ci-dessous. C'est donc sur cette stratégie de labellisation des réductions de CO<sub>2</sub>, seul domaine où la BCV est réellement proactive, que cette étude de cas se concentre.

## **4.2 Stratégies de labellisation climatique de la Banque Cantonale du Valais : principes et définitions**

Swiss Climate offre parmi ses prestations : la réalisation de bilan CO<sub>2</sub>, un accompagnement des mesures de réduction, la communication et marketing des mesures réalisées, ainsi que des offres de compensation du CO<sub>2</sub>.

Swiss Climate offre à ses entreprises partenaires des labels à apposer, sous la forme d'un logo « bronze », « argent » ou « or », selon les efforts concédés. Le label bronze est accordé pour les entreprises qui mettent en place un système de monitoring du CO<sub>2</sub>; le label argent, pour les entreprises qui parviennent à optimiser leurs rejets de CO<sub>2</sub>; et le label or, pour les entreprises neutres climatiquement. Selon, le rating créé par l'association PUSCH, les labels Swiss Climate seraient parmi les 16 meilleurs labels de Suisse au niveau de leur transparence, du système de vérification et du procédé de certification. Selon PUSCH, Swiss Climate serait le meilleur label dédié au climat de Suisse.<sup>485</sup>

L'entreprise Swiss Climate SA existe depuis 2009 et tient son origine de la fusion de c4c SA — société créée en 2000 par deux ingénieurs forestiers afin de tirer parti des nouvelles opportunités économiques créées par le protocole de Kyoto dans le domaine de l'économie forestière – et Swiss Climate Invest SA, entreprise spécialisée dans les services financiers de projets climatiques fondée en 2006.

Swiss Climate<sup>486</sup> fait partie intégrante d'un réseau fort bien développé d'entreprises actives dans l'écobusiness de la protection du climat. Swiss Climate est un « consultancy partner » du Carbon Disclosure Project pour la Suisse et l'Autriche, proposant aux entreprises intéressées un soutien pour remplir les exigences du CDP, ainsi que pour la réalisation et la communication/marketing de bilans carbone. Swiss Climate collabore ainsi avec de nombreux partenaires, par exemple, dans le domaine des nouvelles technologies : avec la multinationale 3M, historiquement basée sur l'extraction minière, qui a développé depuis 2005

---

<sup>485</sup> <http://www.Swiss Climate.ch/e/klimalabel/uebersicht.php>.

<sup>486</sup> En 2000, deux ingénieurs forestiers fondèrent la c4c SA afin de tirer parti des nouvelles possibilités du protocole de Kyoto dans le domaine de l'économie forestière. La Swiss Climate Invest SA fut fondée en l'an 2006 et se spécialisa dans les services financiers de projets climatiques. Après deux années de partenariat entre Swiss Climate Invest et c4c, les deux entreprises regroupèrent leurs activités au printemps 2009 sous le nom de Swiss Climate SA. (<http://www.Swiss Climate.ch/f/portrait/ueberuns.php>)

une gamme de produits innovants destinés à réduire les besoins énergétiques des entreprises du secteur primaire et secondaire. L'entreprise travaille également en partenariat avec plusieurs spécialistes du contrôle énergétique : SQS, mais également Energie Wasser Bern ; avec d'autres labels : Cité de l'Energie, Valais Excellence, Climate Friends ; avec des instituts de formation : l'Haute école privée pour l'économie, Sanu future learning AG, Sirius Technologies AG, la fondation Eco-Formation ; ou encore des fournisseurs de logiciels comme Ecospeed et GreenITplus. Enfin, Swiss Climate est membre d'associations telles que Öbu, Swiss Cleantech, et Klimaplatzform der Wirtschaft« (KdW), une initiative de la ville de Berne<sup>487</sup>.

Swiss Climate se déclare beaucoup plus lié et investi dans les réseaux de l'agence Act et dans le cadre d'Öbu qu'avec EconomieSuisse, l'Union pétrolière suisse et l'AEnEc, bien que des liens de personne et de projets existent avec l'agence Klik. Swiss Climate est ainsi caractéristique de cette nouvelle génération d'éco-business spécialisé dans la protection du climat (*climate-business*), gravitant dans le relativement récent cercle des cleantechs plutôt que dans le réseau d'influence historique d'EconomieSuisse.

## 4.3 Analyse du processus décisionnel

### 4.3.1 Mise à l'agenda

En Valais, la prise de conscience de l'importance de réduire les émissions de CO<sub>2</sub> a lieu fin 1990, au moment de la candidature du Valais à l'organisation des JO, candidature orientée vers le respect des principes du développement durable. En 1998, le parlement valaisan adopte une charte pour le développement durable du Valais. Puis en 2004, la Loi cantonale sur l'Energie adopte l'objectif : « d'assurer une production et une distribution de l'énergie économiques et compatibles avec les impératifs de la protection de l'environnement ; de promouvoir l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie et d'encourager le recours aux énergies indigènes et renouvelables »<sup>488</sup>. Cet objectif de durabilité écologique dans la production et dans la consommation d'énergie sera appliqué plus spécifiquement par une inscription dans l'ordonnance sur l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les constructions et les installations (OURE) du 9 février 2011, qui oblige à l'exemplarité des autorités publiques en la matière (art. 38 et 39), oblige au respect de la norme SIA 380/1 pour ce qui est de l'enveloppe du bâtiment (art. 9) ; et impose un part minimale d'énergie renouvelable (20 %) du besoin en chaleur des nouvelles constructions (art. 14).

En 2009, la Banque Cantonale du Valais, soucieuse de suivre la dynamique impulsée par le canton, lance alors un benchmark des actions faites par les autres banques suisses sur la question du climat. Les dirigeants de la banque réalisent alors que les banques concurrentes agissent de plus en plus fréquemment sur ce point. La nécessité de protéger le climat et de réduire la consommation d'énergie de la banque fait alors l'objet d'un large consensus en

---

<sup>487</sup> Swiss Climate. Portrait. Site web : [www.SwissClimate.ch/f/portrait/partner.php](http://www.SwissClimate.ch/f/portrait/partner.php).

<sup>488</sup> Art. 1 al. 1 Loi sur l'énergie du 15 janvier 2004.

interne : ni la direction générale, ni le conseil d'administration, ni les directeurs des différents départements ne voient d'opposition à inscrire la question de la consommation énergétique sur l'agenda décisionnel de la banque<sup>489</sup>.

En 2009, la BCVs se lance dans les démarches de certification ISO 9001 et ISO 14001. Alors que la norme ISO 9001 repose sur le management de la qualité et n'est pas liée aux questions environnementales,<sup>490</sup> la norme ISO 14001 définit les critères minimums d'un management environnemental. Pour l'obtenir, l'entreprise doit avoir effectué une évaluation de ses impacts, défini une politique environnementale, puis un plan d'action dans lequel la conformité avec la réglementation et la gestion des activités les plus à risque pour l'environnement doivent être les axes prioritaires. L'introduction d'un système de management environnemental, même s'il ne contraint pas à atteindre des objectifs de réduction chiffrés, crée un cadre favorable à l'instauration de mesures de réduction de CO<sub>2</sub>. La certification ISO 14001 exige en effet que la BCVs initie un système de suivi et des outils de mesures de ses émissions de CO<sub>2</sub>.

Suite à cette première certification, le label Valais Excellence, plus visible et parlant aux yeux du public que les relatives obscures normes ISO, est alors demandé et obtenu en 2009. Ce label a été créé pour distinguer les entreprises valaisannes « les plus performantes et les plus citoyennes, soucieuses de leur rôle social et environnemental, et désireuses de tendre vers une amélioration continue de leurs produits et services ». Valais Excellence est un label régional qui repose sur une certification préalable aux normes internationales ISO 9001 et 14001, ainsi que sur des critères de certification propres à Valais Excellence<sup>491</sup>. Sur un total d'un peu plus de cent entreprises certifiées, la BCVs devient la seule banque labélisée Valais Excellence.

C'est par l'intermédiaire d'un réseau interpersonnel que le processus de certification Valais Excellence va mener à la conclusion d'un contrat avec l'entreprise Swiss Climate. En effet, les responsables du label Valais Excellence étaient familiers avec certains responsables de Swiss Climate, qui eux-mêmes connaissaient le directeur du service et marketing de la BCVs. Ce réseau de connaissances interreliées conduit à ce que la gestionnaire de projet Swiss Climate en question soit invitée, début 2010, à la BCVs pour y faire une présentation du label Swiss Climate et du processus de certification aux départements organisation et marketing de la banque. Par effet « boule de neige », les directeurs de ces deux départements proposent à la direction générale et au conseil d'administration que la banque suive cette nouvelle démarche de labellisation. Le conseil d'administration et le PDG de la BCVs donnent leur accord, encouragé par le représentant du canton au conseil d'administration<sup>492</sup>.

---

<sup>489</sup> Entretien Responsable d'état-major et du suivi du projet Swiss Climate.

<sup>490</sup> La norme 9001 se focalise sur l'orientation client, la motivation et l'engagement de la direction, l'implication du personnel, les relations mutuellement bénéfiques avec les fournisseurs, l'approche par processus et l'amélioration continue.(ISO Normes. Site web : [www.iso.org/iso/fr/iso\\_9000](http://www.iso.org/iso/fr/iso_9000)).

<sup>491</sup> Tels que, au minimum, la preuve de l'engagement de l'entreprise en faveur du Valais, la mise en place d'indicateurs du développement durable liés aux apports pour le Valais, des indicateurs sur la performance du système sur la santé et la sécurité au travail, l'évaluation des fournisseurs, des activités d'innovation démontrée.

<sup>492</sup> Le représentant cantonal n'était toutefois pas à l'origine de l'acceptation de la procédure.

Les arguments mis en avant par les deux directeurs des sections organisation et marketing pour convaincre la hiérarchie de l'entreprise reposaient principalement sur le fait que les investissements réalisés pour mettre en place les certifications ISO déjà acquises prendraient plus de valeur si elles étaient employées afin de servir à mesurer la réalisation d'objectifs de protection du climat<sup>493</sup>. C'est ainsi principalement l'idée de valoriser et de faire du marketing des investissements importants réalisés pour installer les systèmes de suivis environnementaux ISO qui va influencer les dirigeants de la banque, plutôt que l'argument de réduire les coûts provoqués par la taxe CO<sub>2</sub> (la BCVs est un bénéficiaire net de la taxe, cf. ci-dessous) ou la consommation énergétique en général. La réduction des coûts énergétique a certes été un facteur motivant, mais n'a pas été le critère décisif dans cette démarche de labellisation. De plus, une telle démarche de labellisation ne permettait en aucun cas d'être exempté de la taxe. Enfin, le sentiment de responsabilité écologique de la BCVs a également joué un rôle dans cette décision – quoique dans une moindre mesure en comparaison à l'aspect marketing –, car les dirigeants étaient convaincus que la banque devait assumer une forme d'exemplarité par rapport aux habitants et aux entreprises valaisannes.<sup>494</sup>

### 4.3.2 Programmation

La première étape de la collaboration entre BCV et Swiss Climate consistait à établir le bilan carbone et à définir des mesures concrètes et réalistes de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la BCVs.

Une déclaration d'intention est ainsi signée en 2010 avec Swiss Climate par le PDG de la BCVs. La convention engage la banque à effectuer un bilan réalisé par Swiss Climate et vérifié annuellement par l'Association Suisse pour le Système de Qualité et de Management (SQS). La validation du bilan est une condition *sine qua non* à la délivrance et au renouvellement du label Swiss Climate.

Un responsable d'état-major (service organisation) est nommé chef de projet Swiss Climate au sein de la banque, et un groupe de travail est créé avec le directeur du service marketing et le chef du service technique. La collaboration du département des ressources humaines est aussi nécessaire pour établir les émissions de CO<sub>2</sub> liées aux employés. Le système de monitoring qui existait déjà suite à l'introduction des certifications ISO est alors utilisé pour la réalisation du bilan CO<sub>2</sub> annuel. Cependant, les indicateurs choisis pour le suivi des émissions sont uniquement focalisés sur la consommation énergétique des bâtiments et des déplacements (Scope 1 et 2). Aucune discussion n'a eu lieu entre Swiss Climate et la BCVs sur la question de l'impact des investissements faits par la banque ou ses clients. La réalisation du premier bilan CO<sub>2</sub> permet à la banque d'obtenir le label « bronze » de Swiss Climate.

---

<sup>493</sup> Entretien responsable d'état-major et responsable projet Swiss Climate BCVs.

<sup>494</sup> Entretien adjointe département marketing BCVs.

Sur la base du bilan CO<sub>2</sub>, les deux partenaires discutent de mesures de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> définies conjointement et incluses dans la convention. Cet engagement comprend principalement des mesures concernant le chauffage et la climatisation, l'isolation des bâtiments, la consommation d'électricité et la mobilité. Par exemple, une étude pour l'installation d'une pompe à chaleur dans une succursale de la BCVs à Verbier et de chauffage à distance dans celle de Champéry<sup>495</sup> ont été menées. Un autre type de mesure proposé porte sur l'optimisation de l'éclairage : par exemple en investissant 70'000 CHF dans des ampoules LED en 2012. La BCVs a aussi mis à l'enquête la pose de panneaux photovoltaïques sur le bâtiment principal de Sion, dans l'idée de produire suffisamment d'énergie pour répondre à 100 % de la consommation du bâtiment.<sup>496</sup> Un autre élément planifié concernait une amélioration de la gestion technique des installations de chauffage et de ventilation. Enfin, le programme établi entre Swiss Climate et BCVs vise à introduire le programme Eco-drive pour diminuer les émissions dues à la mobilité du personnel. La définition de ces mesures et la vérification de leur mise en œuvre permettent à la BCVs d'obtenir le label « argent » de Swiss Climate.

La BCVs a par contre refusé de s'engager dans la labellisation « or » de Swiss Climate en avançant la crainte d'une réaction négative des clients par rapport à l'achat de certificats échangeables. Le coût réputationnel de l'engagement dans le commerce de certificats en provenance de pays en voie de développement, plutôt que dans des mesures sur le territoire valaisan étant jugé élevé par la BCVs.<sup>497</sup> En outre la BCVs ne reverse pas les rétributions de la taxe CO<sub>2</sub> à la Fondation suisse pour le climat. Compte tenu de ses émissions de CO<sub>2</sub> provenant de l'usage de combustibles et de sa masse salariale, la BCVs réalise pourtant un gain net de la taxe CO<sub>2</sub> s'élevant à environ 28'940 francs pour 2013.<sup>498</sup> La taxe CO<sub>2</sub> n'exerce ainsi pas une incitation économique forte à réduire les émissions de la BCVs.

### 4.3.3 Mise en œuvre

La mise en œuvre du programme établi se fait de manière continue et consiste souvent en une discussion sur quel appareil électronique choisir plutôt qu'un autre<sup>499</sup>. Le budget pour ces mesures est réparti entre les différents départements du service technique, des ressources humaines, de l'organisation et des bâtiments. Aucun budget n'est spécifiquement dédié à la démarche Swiss Climate au sein de la BCVs<sup>500</sup>.

La bonne conduite des objectifs durant la mise en œuvre est en bonne partie due à la motivation du département organisation et service technique. Le processus de certification

---

<sup>495</sup> Entretien responsable d'état-major et responsable projet Swiss Climate BCVs.

<sup>496</sup> Idem.

<sup>497</sup> Idem.

<sup>498</sup> Calculé grâce aux données CO<sub>2</sub> de Swiss Climate et du rapport annuel 2014 de la BCV.

<sup>499</sup> Entretien Responsable Swiss Climate.

<sup>500</sup> Entretien responsable d'état-major et responsable projet Swiss Climate BCVs.

Swiss Climate impliquait ainsi de mobiliser des équipes chargées de l'amélioration du système de suivi environnemental existant, de la création de nouveaux outils pour le management environnemental, du remplacement de nombreux appareils, et enfin d'une implication dans les projets de construction et de rénovation des bâtiments<sup>501</sup>.

Le succès de la mise en œuvre des différentes mesures est relativement inégal. La sensibilisation du personnel par la prise en charge totale ou partielle des coûts pour des cours Ecodrive n'a, selon la BCVs, jamais vraiment fonctionné. D'autres mesures de sensibilisation du personnel comme les partenariats avec les Journées de l'énergie ou la mise à disposition de voltmètres pour les employés qui voudraient se rendre compte de la consommation de leurs appareils au bureau et à la maison donnent également des résultats mitigés<sup>502</sup>. Enfin la tentative de limiter les déplacements d'affaires par le recours à la téléconférence connaît aussi un succès limité. La principale mesure à connaître une mise en œuvre efficace est la mise en place d'un système d'E-Banking, ainsi qu'une amélioration de la gestion des impressions qui vont fortement réduire la consommation de papier de la BCVs.

À chaque étape de mise en œuvre, une stratégie de marketing des mesures effectuées est mise en œuvre en collaboration avec Swiss Climate. N'ayant pas de chiffres impressionnants de réduction de GES à communiquer, les porteurs du projet mettent en avant la démarche et les mesures prises auprès de la population et des entreprises locales. La BCVs met en place ce marketing, car elle est convaincue qu'une partie de la population commence à être sensible à l'enjeu de la protection du climat, et que la communication sur ce sujet peut être bénéfique<sup>503</sup>.

L'engagement concret de la BCVs au cours de la mise en œuvre se révèle toutefois limité par les *dispositions cognitives* de l'entreprise eut égard à sa propre responsabilité en matière d'émissions de CO<sub>2</sub>. La BCVs considère ainsi son impact climatique comme : « [...] très très faible »<sup>504</sup>, malgré qu'il s'agisse clairement d'un gros consommateur d'énergie au sens de la LAPEI. Pour la banque, il est important d'afficher ses efforts, mais la marge de réduction est en fait perçue comme « presque incompressible ». Les émissions de CO<sub>2</sub> provoquées par les investissements de la banque sont systématiquement ignorées, une situation que ne cherche pas à faire évoluer Swiss Climate qui considère qu'il est préférable de focaliser sur de petits changements, réalisables directement à l'échelle de la banque.

#### 4.3.4 Évaluation

Le responsable état-major BCVs et responsable du projet Swiss Climate récolte les différentes données nécessaires au bilan auprès du service technique et du département des ressources humaines. Il doit aussi attendre les données de consommation de toutes les succursales, y compris celles placées dans des bâtiments dont la BCVs n'est pas propriétaire. Les données

---

<sup>501</sup> Idem.

<sup>502</sup> Idem

<sup>503</sup> Idem

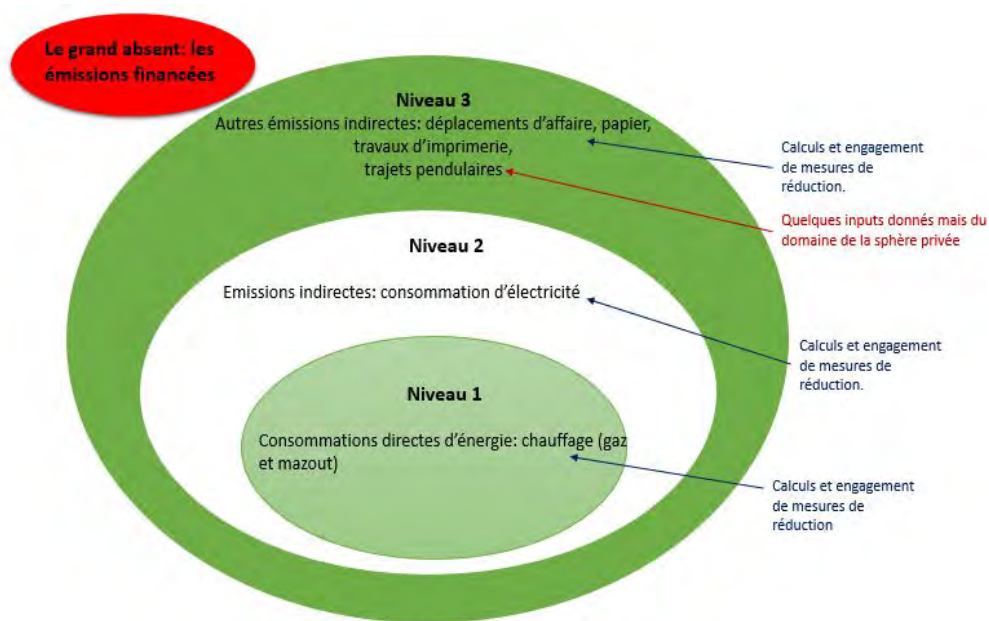
<sup>504</sup> idem

sont ensuite envoyées à Swiss Climate qui convertit toutes les données reçues en tonnes de CO<sub>2</sub>-eq, fait des comparaisons avec les années précédentes, et vérifie que des investissements ont effectivement été réalisés dans les domaines discutés dans la convention. La banque est ensuite auditée par SQS qui valide le bilan CO<sub>2</sub>.

L'impact de chaque mesure individuelle n'étant pas chiffré, Swiss Climate vérifie surtout l'atteinte des engagements à un niveau général<sup>505</sup>. La démarche étant totalement volontaire de la part de la banque, aucune des mesures prises n'a une obligation de résultat par la direction, et aucune sanction ne peut être prévue.

Pour faire le bilan CO<sub>2</sub> de la BCVs, Swiss Climate utilise une version adaptée du GHG Protocol (cf. Figure 64). La méthodologie employée par Swiss Climate diffère toutefois sensiblement de l'originale. Les émissions dues à la mobilité du personnel ne sont pas comptabilisées dans le niveau 1, mais dans le 3, alors que les émissions provoquées par les investissements ne sont pas du tout prises en compte dans le bilan CO<sub>2</sub>.

Figure 64 : méthodologie de bilan CO<sub>2</sub> appliquée par Swiss Climate à la BCVs

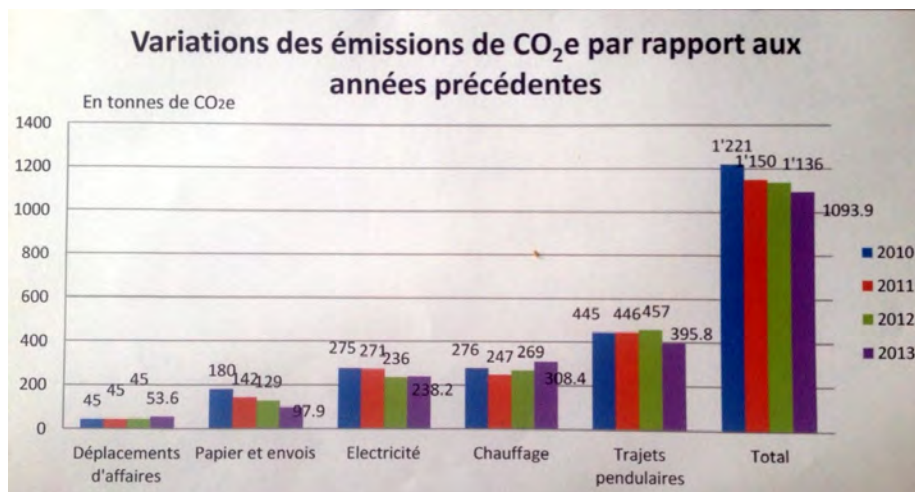


Données : Swiss Climate

L'application de cette méthodologie à la BCVs donne les résultats suivants (cf. Figure 65) : la BCVs aurait consommé sur l'ensemble de ces succursales et bureaux en Valais 990 MWh en gaz, 320 MWh en mazout et 1 979 MWh en l'électricité, pour une consommation d'énergie finale de 3.3 GWh en 2013. Swiss Climate estime ainsi les émissions de CO<sub>2</sub>-eq de la BCVs à 1093.9 tonnes en 2013, soit une réduction de 10.4 % par rapport à 2010.

<sup>505</sup> Entretien gestionnaire projet Swiss Climate

Figure 65 : évolution des émissions de CO<sub>2</sub> de la BCVs



Source : rapport annuel BCVs 2014 (pas encore publié)

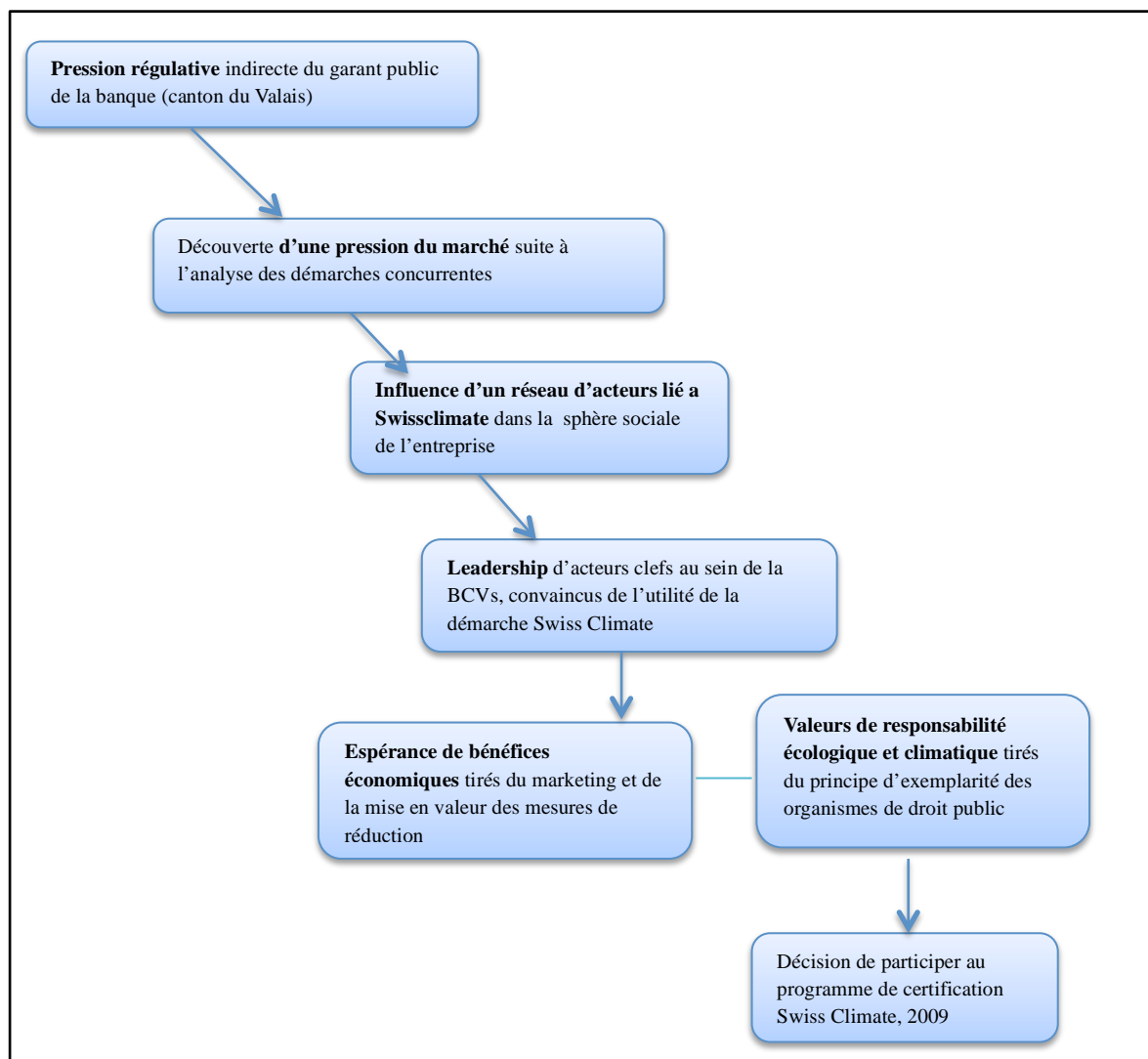
#### 4.4 Discussion intermédiaire

La stratégie de réduction du CO<sub>2</sub> de la BCVs doit être considérée, malgré les lacunes constatées, comme une *stratégie d'innovation*. En effet, hormis le principe d'exemplarité — inscrit dans la loi cantonale sur l'énergie et les dispositions de l'OURE sur les critères minimums à respecter pour l'isolation des bâtiments et leur consommation en énergie en cas de rénovation lourde — rien n'obligeait la BCVs à entamer une certification avec Swiss Climate.

L'analyse décisionnelle effectuée démontre que les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> initiées par la BCVs découlent d'un processus causal que l'on peut restituer de la manière suivante (cf. Figure 66).

L'origine du processus peut être imputée, de manière indirecte, à l'influence du régulateur de la banque, le canton du Valais, qui au travers, de la loi cantonale sur l'énergie de 2004, ainsi que de diverses initiatives en lien avec le développement durable a créé un contexte régulateur incitant la BCVs à agir sur sa consommation d'énergie. Le premier réflexe de la banque fut alors d'examiner la situation du marché en étudiant l'attitude des autres banques cantonales. Le fait que des dirigeants de la BCVs entretenaient des liens indirects avec un réseau de fournisseur de services en matière de certification environnementale permet un rapprochement avec Swiss Climate. De plus, l'opportunité de mettre en valeur les investissements déjà concédés pour mettre en place le système ISO de suivi environnemental par le biais des labels Swiss Climate intéresse la BCVs. Le leadership de quelques personnes au sein de la banque permet de convaincre de l'utilité de la démarche de labellisation grâce à un argumentaire reposant principalement sur les bénéfices économiques de la certification et, dans une moindre mesure, sur le devoir d'exemplarité d'une société anonyme de droit public.

Figure 66 : motivations des acteurs, décision de la BCVs de réaliser une certification Swiss Climate



D'après notre analyse la politique climatique fédérale exerce un impact faible sur ce processus décisionnel. La taxe CO<sub>2</sub> manifeste sa présence par le fait qu'elle renchérit les coûts de la BCVs pour ce qui est de la consommation énergétique de ses bâtiments qui représente une part non négligeable des émissions mesurées au travers de l'écobilan. Cependant, d'après les interviews que nous avons menées, ces coûts ont certes exercé une influence dans l'acceptation d'initier un programme volontaire de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> au travers de Swiss Climate, sans toutefois avoir été un critère décisionnel décisif. D'après les divers acteurs interviewés, la pression réglementaire à agir sur la problématique des émissions provient de l'influence directe de l'actionnaire principal et régulateur de la société, le canton du Valais et non pas des réglementations fédérales en matière de CO<sub>2</sub>.

En termes purement quantitatifs, le programme de certification de Swiss Climate aboutit à une réduction absolue des émissions de près de 10 % en l'espace de 4 ans (cf. Tableau 25). Cependant on constate dans certains secteurs une augmentation nette des émissions. C'est le cas des déplacements professionnels (+19 %) – qui s'explique notamment par la volonté de la

banque de renforcer le contact clientèle et par l'accroissement de la clientèle étrangère<sup>506</sup>. De manière plus surprenante, c'est également le cas des émissions dues au chauffage des bâtiments (+12 %), alors qu'il s'agissait d'un des secteurs principaux d'intervention du programme de Swiss Climate. Cette augmentation s'explique par le fait que la banque a ouvert plusieurs succursales supplémentaires ces dernières années. Les principales sources de réduction ont ainsi été produites par la réduction des quantités de papier utilisées (-46 %) et de l'amélioration de la mobilité, domaine où les mesures mises en place (Ecodrive) se sont pourtant révélées peu efficaces.

Tableau 25 : décomposition des émissions de CO<sub>2</sub>-eq de la BCVs par secteurs

	2010 (TCo2eq)	2013 (TCo2eq)	évolutions des émissions (en 2013 par rapport à 2010)
Déplacement d'affaires	45	53.6	<b>+19.11 %</b>
Papiers et envois	180	97.9	<b>-45.61 %</b>
Électricité	275	238.2	<b>-13.38 %</b>
Chauffage	276	308.4	<b>+11.74 %</b>
Trajets pendulaires	445	395.8	<b>-11.06 %</b>
Total	1221	1093.9	<b>-10.41 %</b>

Si l'évolution des émissions de CO<sub>2</sub> de la BCVs pendant le partenariat avec Swiss Climate est positive, avec une réduction globale de 10 % des émissions, l'impact réel, mais surtout l'*additionalité* de la démarche est peu évidente à démontrer. La consommation d'électricité est probablement le secteur où l'intervention est la plus convaincante : la consommation absolue a diminué de manière sensible, sans que d'autres facteurs que la collaboration avec Swiss Climate puissent expliquer cela. La BCVs ne mène toutefois pas une politique d'achat de courant vert.

L'essentiel de l'effort de réduction provient cependant essentiellement de la réduction des envois et de la consommation de papier. Or il est réellement difficile d'imputer complètement cette démarche à Swiss Climatique, puisque l'instauration du système E-Banking, au vu de la concurrence, aurait certainement été effectuée de toute manière, bien que la certification ait pu accélérer et faciliter cette démarche. Notre enquête tend à montrer que c'est précisément parce que l'effort supplémentaire qu'implique les mesures contenues dans le programme de certification est relativement modeste que la BCVs a jugé que la collaboration avec Swiss Climate lui était profitable. Par exemple, l'installation de pompe à chaleur a probablement été accélérée par la collaboration avec Swiss Climate, mais aurait dû intervenir de toute manière selon l'OURE en cas de rénovation lourde des succursales. Puisque le système de suivi environnemental existait déjà en grande partie et que certaines mesures proposées devaient être introduites tôt ou tard, la labellisation permettait dans ce contexte de profiter d'un effet

<sup>506</sup> Entretien responsable d'état-major et responsable projet Swiss Climate BCVs.

d'aubaine, en publicisant les mesures prises comme action de lutte contre le changement climatique.

En ce qui concerne les barrières à une action réellement ambitieuse en matière de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, l'étude met en lumière le fait qu'une des principales limitations au développement de stratégies plus ambitieuses provient de la perception de l'entreprise que son bilan CO<sub>2</sub> est déjà excellent et serait difficilement améliorable. Cette disposition cognitive défavorable doit être mise en lien avec la faiblesse relative de la méthodologie de calcul employée par Swiss Climate qui évacue toutes émissions provoquées par les activités principales d'une banque : l'investissement et le crédit. Il n'y a ainsi aucun doute sur le fait que le bilan CO<sub>2</sub> de la BCVs afficherait des chiffres autrement plus élevés si l'intensité CO<sub>2</sub> des actifs et du passif de la banque était incluse.

Dans le cas de la BCVs, un bilan carbone intégrant la charge CO<sub>2</sub> des investissements était hors de question. En outre, la banque regarde également la gestion de fonds de placement verts avec un œil très sceptique, ce qui peut paraître paradoxal, puisqu'elle confie justement la gestion de ses placements à Swisscanto qui propose ce type de fonds. Or, la banque ne propose que de manière timorée à ses clients d'investir dans les fonds verts de Swisscanto.<sup>507</sup> Les fonds verts sont ainsi considérés par la BCVs comme des placements risqués et peu rentables.

Une autre barrière que l'on se doit de relever provient du procédé de certification pratiqué par Swiss Climate. Swiss Climate est financièrement dépendante du bon vouloir des entreprises de s'associer à son programme de certification. Swiss Climate ne fait que suggérer les mesures qu'une banque pourrait prendre, avec comme objectif d'intégrer de manière lucrative la protection du climat et la gestion durable dans les processus.<sup>508</sup> Toutefois l'atteinte d'un objectif de réduction n'est pas obligatoire pour obtenir la certification. Les réductions obtenues dépendent du bon vouloir de l'entreprise et de sa capacité à les mettre en œuvre. L'obtention du label est ainsi, globalement, peu contraignante, ce qui n'incite guère à l'atteinte d'objectifs particulièrement ambitieux.

Swiss Climate a par ailleurs conscience de cette barrière et propose d'établir à l'avenir de nouveaux critères à respecter pour pouvoir garder le label, à savoir : l'obligation de déterminer des objectifs de réduction absolus ou relatifs (par exemple : -10 % des émissions par employé, par m<sup>2</sup>, par domaine spécifique comme la chaleur, ou par chiffre d'affaires). Même dans un tel cas de figure, en ce qui concerne la BCVs, le cycle de rénovations des bâtiments de succursales déjà prévu, qui découlent en partie des prescriptions cantonales, entraînera une réduction des émissions qui devrait garantir, presque naturellement, l'atteinte de ces nouveaux critères.

L'étude de la configuration des acteurs au cours du processus décisionnel (cf. Figure 67) témoigne d'une dynamique actorielle particulièrement faible en ce qui concerne les stratégies de réductions des émissions de CO<sub>2</sub> d'une banque cantonale. Le groupe cible n'est influencé

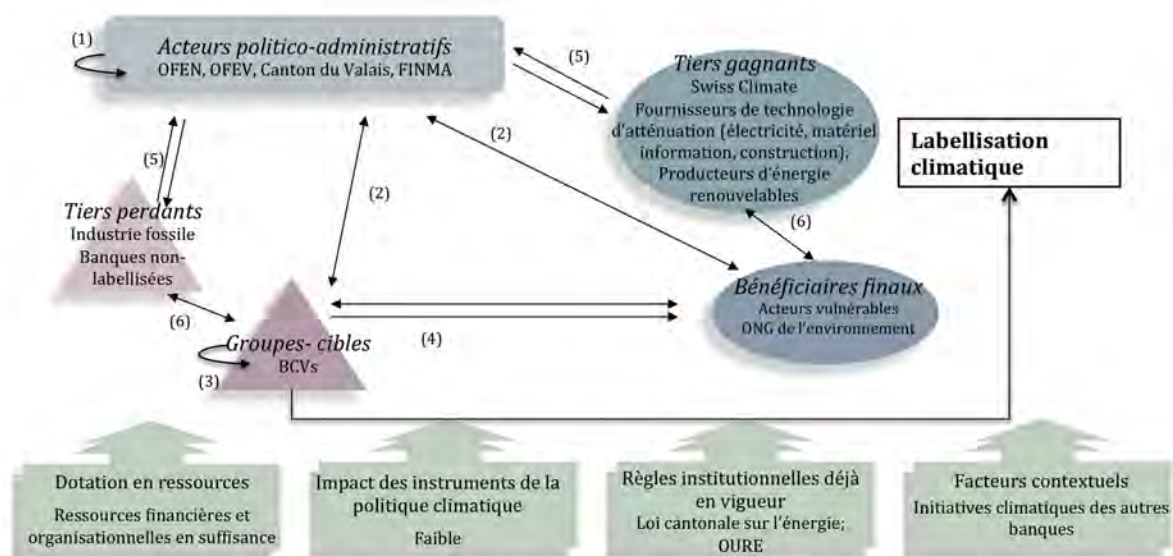
---

<sup>507</sup> Entretien conseiller en placement BCVs.

<sup>508</sup> Idem

qu'indirectement par la volonté d'exemplarité de l'autorité cantonale et son rôle actionnarial. Son action pourrait se limiter à la prise en compte des dispositions de la loi cantonale sur l'énergie et de l'ordonnance correspondante lors des constructions et des rénovations de bâtiments. Il y a dans le cas précis une absence totale de mobilisation des bénéficiaires, que ce soit la population dans son ensemble où les ONG de protection de l'environnement, car l'impact climatique même directe de la banque est relativement méconnu, alors qu'il s'agit d'un gros consommateur d'énergie. L'incitation à agir provient en grande partie du *climate-business* et de la société Swiss Climate, dont le modèle d'affaires et le soutien technique convainquent la BCVs.

Figure 67 : dynamiques actorielles, labellisation climatique



- (1) Degré de coordination entre acteurs publics: **faible rôle de l'OFEV; influence centrale du canton du Valais en tant qu'actionnaire principal**
- (2) Relations entre autorités publiques et groupes cibles et bénéficiaires: **BCVs peu affecté par la politique climatique**
- (3) Rapport de force au sein des groupes cibles: **concurrency entre banques cantonales**
- (4) Degré de conflictualité entre groupes cibles et bénéficiaires finaux: **peu de reconnaissance publique de l'impact climatique des banques**
- (5) Lobbying des tiers sur les autorités publiques et capture des tiers par les autorités publiques: **forte influence politique du secteur bancaire traditionnel**
- (6) Soutien des tiers aux groupes cibles et bénéficiaires: **coopération technique et scientifique des tiers gagnants aux groupes cibles**

## 5 Étude de cas n° 2 : Les solutions de placement durables de Swisscanto

### 5.1 Généralités

En 1959, les Banques Cantonales se lancent dans la gestion de fonds de placement, avec un premier fonds immobilier. Gérés au début de manière décentralisée, la majorité des fonds de placement des Banques Cantonales sont progressivement transférés à Swisscanto, qui devient une holding en 1993, Swisscanto Holding SA. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005, les activités de placement des Banques Cantonales se présentent systématiquement sous la marque commune « Swisscanto ». Cette réunion de toutes les activités de placement des sociétés bancaires de droit public sous un même nom renforce de manière significative la présence de Swisscanto sur le marché et son lien avec les banques mères. Qualifié de « centre d'ingénierie financière des Banques cantonales », Swisscanto propose ainsi une gamme de plus de 100 fonds de placements adaptés à différentes catégories de risques et d'investissements.

Swisscanto Holding a traversé de nombreux changements et la structure de gouvernance de la société est relativement complexe. Fin 2014, le groupe était principalement composé de quatre sociétés situées en Suisse, au Royaume-Uni et au Luxembourg. Swisscanto Asset Management SA à Berne et Swisscanto Asset Management International SA au Luxembourg se chargent du cœur de métier constitué par la gestion de fortune et assument la direction des fonds. La filiale de Londres assure depuis 1987 le négoce de titres et de fonds. Ces sociétés sont soumises à l'autorité de surveillance des marchés financiers du pays concerné. Le Conseil d'administration du groupe Swisscanto Holding, basé à Berne, est entièrement composé de représentants des banques cantonales des Grisons, de Zürich, Vaud, Saint Gall, et Berne, ainsi que d'un représentant de l'Association des Banques Cantonales.

Swisscanton s'engage dans le mouvement de la finance verte en 1998. Swisscanto inscrit alors le développement durable comme principe directeur de sa charte. La même année Swisscanto se lance dans le domaine des placements financiers durables avec le fonds d'action « Swisscanto Green Invest », en collaboration avec le WWF et la Banque Cantonale de Zürich (ZKB). Ce faisant, Swisscanto peut certainement être considéré, après la BAS, comme un des pionniers de l'investissement vert en Suisse.<sup>509</sup>

Depuis lors, Swisscanto a pénétré plusieurs réseaux liés de plus ou moins près à la protection du climat. Swisscanto est ainsi devenu membre fondateur de Swiss Sustainable Finance (SSF), qui a pour but de promouvoir la Suisse en tant que place financière durable ; et participe au Carbon Disclosure Project (CDP) ; ainsi qu'au forum Nachhaltige Geldanlagen (FNG) pour les placements durables en Allemagne, Autriche, Suisse et Liechtenstein. La compagnie est également membre du réseau Öbu et décerne le prix « eco-Swisscanto » à des entreprises

---

<sup>509</sup> A l'heure actuelle (printemps 2015), Swisscanto est dans un processus de fusion avec la section fonds durable de la BCZ. Parmi les banques cantonales, BCZ est sans doute celle dont l'engagement dans l'investissement vert est le plus marqué.

contribuant au développement durable. Enfin, Swisscanto Asset Management SA est, depuis janvier 2013, société partenaire de la Fondation suisse pour le climat à qui elle reverse sa rétribution CO<sub>2</sub> via une collaboration avec Swiss Climate<sup>510</sup>.

## **5.2 Solutions de placement durables : définitions et fonctionnement**

La gamme Swisscanto Green Invest comprend au total neuf fonds investissant dans des sociétés de capitaux. Un groupe de cinq fonds est constitué exclusivement par des titres de participation dans des sociétés cotées en bourse. Il s'agit de :

- Swisscanto (CH<sup>511</sup>) Equity Fund Green Invest, lancé en 1998, investit dans le monde entier en actions boursières dans des entreprises qui remplissent, outre des critères financiers, des critères minimaux écologiques et sociaux. Il s'agit du seul fond libellé en francs suisses ;
- Swisscanto (LU)<sup>512</sup> Portfolio Fund Green Invest Equity, un portefeuille d'actions lancé en 2003 avec les mêmes buts, mais géré depuis le Luxembourg ;
- Swisscanto (LU) Equity Climate Invest, lancé en 2007, investit dans le monde entier dans des entreprises qui contribuent à réduire le changement climatique ou ses conséquences ;
- Swisscanto (LU) Equity Fund Water Invest, lancé en 2007, investit dans le monde entier dans des entreprises qui proposent des technologies ou des services pour une utilisation plus efficace de l'eau ;
- Swisscanto (LU) Equity Fund Green Invest Emerging Markets, lancé en 2008, a pour objectif d'investir dans des entreprises des pays émergents apportant une contribution au développement durable par leurs produits ou leurs prestations.

Un autre groupe est constitué par les fonds d'allocation d'actifs. Au contraire des fonds d'action, les fonds d'allocation d'actifs (« portfolio fund ») incorporent différentes catégories de placement comme les actions, obligations ou des titres monétaires selon le degré de rentabilité et de risque souhaité ; les actions étant, par exemple, plus rentables, mais en général plus risquées que les obligations<sup>513</sup>. Swisscanto propose quatre fonds d'allocation d'actifs :

- Swisscanto (LU) Portfolio Fund Green Invest Income, investit dans le monde entier, principalement en obligations et dans le marché monétaire. Sont pris en compte

---

<sup>510</sup> Swisscanto. (2014). Rapport sur le développement durable 2013-2014. <http://www.swisscanto.ch/>

<sup>511</sup> CH signifie que ce fonds est agréé en Suisse, et libellé en CHF.

<sup>512</sup> LU signifie que ce fonds est agréé à Luxembourg, et libellé en EUROS.

<sup>513</sup> <http://www.swisscanto.ch/ch/fr/productSearchHelpText/strategiefonds.html>.

exclusivement les débiteurs obligataires qui respectent les principes du développement durable écologique et social. Aucun placement n'est effectué en action par ce fonds ;

- Swisscanto (LU) Portfolio Fund Green Invest Yield, qui applique les mêmes critères que le fonds précédent, mais avec une petite part d'action (entre 10 et 30 %) afin d'augmenter la rentabilité du fonds ;<sup>514</sup>
- Swisscanto (LU) Portfolio Fund Green Invest Balanced, qui applique les mêmes critères que les fonds précédents, avec une part d'action variant cette fois entre 40 et 60 % ;
- Swisscanto (LU) Portfolio Fund Green Invest Equity est un fonds d'allocation d'actifs composé principalement d'actions et de quelques titres dans le marché monétaire. Il s'agit du fonds d'allocation le plus rentable, mais aussi le plus risqué qui est proposé.<sup>515</sup>

## 5.3 Analyse du processus de décision

### 5.3.1 Mise à l'agenda

Entre 1990 et 2000, le secteur de la finance « verte » se développe de manière générale en Suisse. La Banque Alternative Suisse (BAS) est fondée en 1990 et base ses valeurs sur l'éthique, l'écologie et la transparence depuis sa création. UBS et le groupe bancaire Lombard Odier se dotent, dès 2000, d'une équipe d'analystes en développement durable qui sont chargés de passer au crible les titres et les opérations de la banque sous l'angle de la durabilité.<sup>516</sup>

En 1998, alors que le parlement suisse vient de ratifier l'adhésion au protocole de Kyoto et que la loi sur le CO<sub>2</sub> est en discussion parlementaire, Swisscanto prend le pas à la Confédération :

*« Il était clair que les fonds d'investissement avaient leurs rôles à jouer dans la question du climat ».*<sup>517</sup>

Alors que la première loi sur le CO<sub>2</sub> est encore en discussion parlementaire, l'unité de recherche en développement durable de la banque cantonale de Zürich (ZKB) — faisant partie du Energie-Modell Zürich — convainc la direction de Swisscanto de se profiler sur la thématique de l'investissement durable. Le directeur du WWF est alors contacté et invité à former un nouveau Conseil interdisciplinaire en développement durable. En parallèle, des ressources financières sont attribuées à un nouveau département pour les fonds durables

---

<sup>514</sup> Les fonds d'obligation étant en général moins risqué mais également moins rentables que les fonds en titre de participation (action).

<sup>515</sup> Swisscanto gère également le Swiss Red Cross Charity Fund, un fonds de placement à rémunération fixe dont la moitié des revenus est versée en faveur de la Croix-Rouge et pour lequel les directives de placement appliquées sont définies directement par la Croix-Rouge.

<sup>516</sup> Mach A., (2001). L'évolution déroutante de l'investissement éthique. Covalence. *Agefi*, 27 août 2001, Genève.

<sup>517</sup> Entretien directeur fonds verts Swisscanto.

comprenant une section recherche et des conseillers en placement durables. Le Conseil en développement durable apporte son expertise, en appui de ce nouveau département.<sup>518</sup>

En lançant dès 1998 des initiatives pour développer des fonds durables et s'entourer d'experts, Swisscanto mène une stratégie d'innovation par rapport au contexte légal de l'époque et a précédé nombre d'investisseurs institutionnels privés dans le domaine de l'investissement écologiquement responsable.

### 5.3.2 Programmation

La première action du conseil en développement durable et du département des placements verts fut de développer une charte du développement durable pour l'entreprise. Ils travaillent également sur 10 critères d'exclusion de financement, qui ont valeur obligatoire et contraignante : les fonds verts de Swisscanto ne devront en aucun cas financer des entreprises dont l'activité favorise l'accélération du changement climatique, la destruction de la couche d'ozone ou encore l'énergie nucléaire.

La même année, en 1998, le premier fonds vert Swisscanto (CH) Equity Fund Green Invest est créé. Il est initié en partenariat avec la Banque Cantonale de Zürich (BCZ) et le WWF, qui était à l'époque déjà actif sur la thématique de l'investissement vert.<sup>519</sup> Parmi les banques cantonales, la BCZ est celle qui s'est montrée la plus proactive dans le développement de l'investissement vert chez Swisscanto et dans l'investissement vert de manière générale si l'on compare avec les autres banques cantonales.

Le modèle d'affaire de ce fond est placé sous la réglementation de la loi sur les placements collectifs (LPPC)<sup>520</sup>. La FINMA accepte alors l'enregistrement du fonds. En 1999, les premiers flux de capitaux de l'Equity Fund Green Invest sont injectés dans des entreprises qui exercent un impact positif sur la réduction de CO<sub>2</sub>.

En 2007, d'autres fonds verts sont créés, dont le fonds climat (Equity Fund Climate Invest), sur le même schéma administratif que les fonds verts<sup>521</sup>. Selon Swisscanto, le changement climatique était devenu un sujet inévitable dans le monde de la finance, avec la multiplication des initiatives internationales en faveur de l'investissement respectueux du climat. Trois nouveaux experts du changement climatique sont invités comme expert du département développement durable, dont Thomas Stocker, un des auteurs des rapports d'évaluation du GIEC.

---

<sup>518</sup> Entretien Responsable recherche durabilité Swisscanto.

<sup>519</sup> WWF. (1998). Foreign Direct Investment and the environment. From pollution havens to sustainable development. Godalming, Surrey: WWF-UK.

<sup>520</sup> Loi fédérale sur les Placements Collectifs de Capitaux (LPPC) du 26 juin 2006, RS 951.31.

<sup>521</sup> D'autres fonds durables développés à cette période sont le fonds pour l'eau, et pour la solidarité internationale, en partenariat avec la Croix Rouge.

La création du fonds climat intervient ainsi peu avant l'introduction de la taxe CO<sub>2</sub> en Suisse. L'idée d'introduire un fonds spécifique en lien avec la protection du climat aurait existé depuis le début de l'engagement de Swisscanto dans l'investissement vert. Cependant, les discussions parlementaires sur l'entrée en vigueur de la taxe sur le CO<sub>2</sub> auraient eu un rôle important sur le timing de la décision. En effet, la taxe pouvait avoir une incidence sur le prix du CO<sub>2</sub> et donc influencer les investissements dans les énergies renouvelables. Les opportunités d'investissement dans ce domaine avaient donc de grandes chances d'émerger<sup>522</sup>.

### 5.3.3 Mise en œuvre

À partir de 2010, Swisscanto décide d'appliquer les principes d'investissement responsable des Nations-Unies (PRI).<sup>523</sup> Ceci implique un net renforcement des critères de choix de placement utilisés jusqu'alors.

En 2011, Swisscanto développe un partenariat avec Inrate, une agence européenne de notation spécialisée dans la durabilité du secteur financier, active en Europe et basée en Suisse. Historiquement, Inrate était une fondation, issue de la collaboration entre le fonds de pension NEST créé en 1983 pour le développement durable des PME, et l'institut de recherche et de conseil bien connu en Suisse : INFRAS. Inrate est un pionnier des analyses de durabilité pour les entreprises et a mis en place une méthode d'évaluation de l'impact climatique des entreprises intégrant la totalité de leur chaîne de valeur (Scope 3), ainsi que d'une méthodologie pour l'analyse de durabilité des fonds d'investissement en actions boursières.<sup>524</sup>

Inrate aurait été choisi par Swisscanto principalement pour son expertise dans les questions climatiques et la couverture de ses analyses financières<sup>525</sup>. L'agence se voit confier la tâche de réaliser l'opération technique et difficile de classer les titres d'investissements selon leur performance environnementale. L'analyse réalisée par Inrate pour le compte de Swisscanto est basée sur la norme PRI et porte sur cinq domaines distincts : environnement, société, conditions de travail, gouvernance d'entreprise, et une analyse approfondie des produits d'investissement sur l'environnement, le climat et la société (cf. Figure 68).

Le rôle d'Inrate et du département recherche des fonds verts de Swisscanto est de déterminer l'univers des investissements durables éligibles en combinant une analyse de type « best in class », ainsi que des critères d'exclusion. Toutes les opportunités de placement sont analysées

---

<sup>522</sup> Entretien directeur département fonds verts Swisscanto.

<sup>523</sup> Les 6 principes du PRI sont : 1) l'intégration des normes ESG (environnement, social, gouvernance) dans l'analyse des investissements et les processus décisionnels, 2) un rôle d'actionnaire actif et l'intégration des normes ESG dans la politique et la pratique d'actionnariat, 3) la demande de divulgation appropriée des aspects ESG dans les entreprises dans lesquelles Swisscanto investit, 4) la promotion de l'acceptation et de la mise en œuvre des principes dans le secteur des placements, 5) l'accroissement de l'efficacité dans la mise en œuvre des principes par une participation active à des réseaux, 6) des comptes rendus annuels sur les activités et les progrès dans l'application des principes. Swisscanto. (2014). Rapport sur le développement durable 2013-2014. <http://www.swisscanto.ch>.

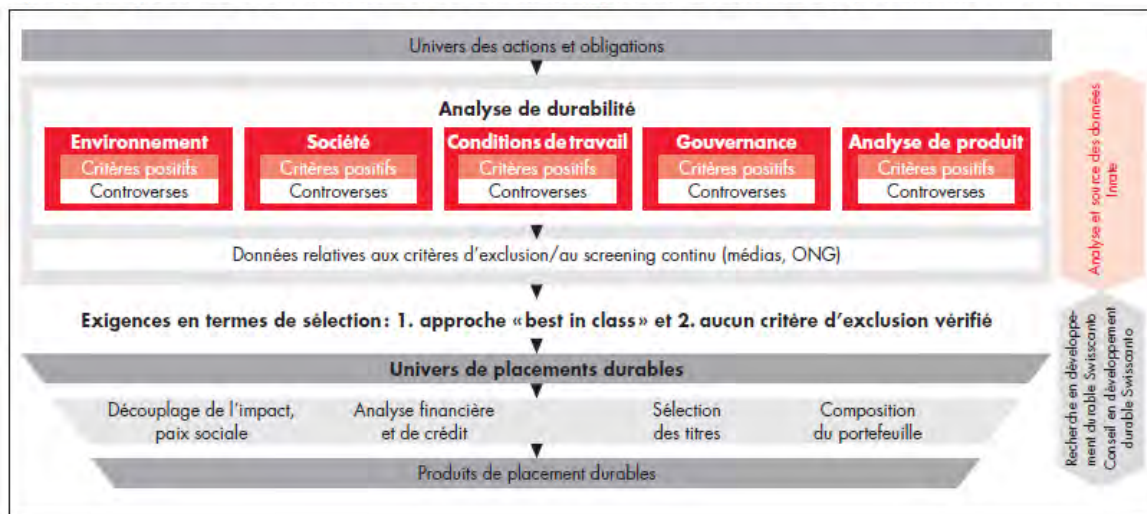
<sup>524</sup> <http://www.inrate.com/Site/About-us/History.aspx>.

<sup>525</sup> Entretien responsable recherche durabilité Swisscanto,

et classées en termes de performance « ESG » : environnement, social et gouvernance. La sélection d'investissements possibles est affinée par l'identification des entreprises qui proposent des produits ou services spécifiques participant à une réduction ou évitement des émissions de CO<sub>2</sub>. Certains titres d'action ou d'obligation sont également sélectionnés, parce qu'ils représentent ce qui se fait de mieux dans la branche concernée. Des critères d'exclusion s'appliquent, éliminant les placements auprès des entreprises qui participent à l'accélération du changement climatique (notamment fabricants d'automobiles et compagnies aériennes et extracteur d'énergies fossiles) ; à la dégradation de la couche d'ozone ; à la diminution de la biodiversité ; l'énergie nucléaire ; le génie génétique ; la fabrication d'armes de toutes sortes ; la production de tabac et d'articles pour fumeurs ; la fabrication de PVC et de chlorure de vinyle ou encore toutes entreprises irrespectueuses des droits humains. Elle utilise les publications d'entreprises, des informations provenant d'organisation d'utilité publique, dont notamment des associations de défense de l'environnement, et coopère avec des spécialistes des méthodes de management environnemental.

Le rôle d'Inrate et du département recherche des fonds verts de Swisscanto est de déterminer l'univers des investissements durables éligibles en combinant une analyse de type « best in class », ainsi que des critères d'exclusion. Toutes les opportunités de placement sont analysées et classées en termes de performance « ESG » : environnement, social et gouvernance. La sélection d'investissements possibles est affinée par l'identification des entreprises qui proposent des produits ou services spécifiques participant à une réduction ou évitement des émissions de CO<sub>2</sub>. Certains titres d'action ou d'obligation sont également sélectionnés, parce qu'ils représentent ce qui se fait de mieux dans la branche concernée. Des critères d'exclusion s'appliquent, éliminant les placements auprès des entreprises qui participent à l'accélération du changement climatique (notamment fabricants d'automobiles et compagnies aériennes et extracteur d'énergies fossiles) ; à la dégradation de la couche d'ozone ; à la diminution de la biodiversité ; l'énergie nucléaire ; le génie génétique ; la fabrication d'armes de toutes sortes ; la production de tabac et d'articles pour fumeurs ; la fabrication de PVC et de chlorure de vinyle ou encore toutes entreprises irrespectueuses des droits humains.

Figure 68 : système d'évaluation ESG appliqué aux placements durables de Swisscanto



Source : Swisscanto 2014.

À l'aide des paramètres ESG, Inrate donne une note globale aux entreprises cotées en bourse situées dans les pays industrialisés et émergents. L'élément central à cet égard est le contrôle régulier et l'évaluation des activités critiques. En se basant sur les analyses d'Inrate, qui évaluait près de 1800 entreprises en 2014, le service de recherche sur le développement durable de Swisscanto informe les gérants de portefeuilles de ces informations. Les gestionnaires de fonds de placement non verts sont eux aussi informés via un logiciel de gestion commun, mais n'ont pas l'obligation de prendre en compte ces critères, à part pour les entreprises qui produisent des armes, et qui sont quant à elles exclues de tous les placements du groupe Swisscanto.<sup>526</sup>

Swisscanto dispose, en interne, d'un service, composé de quatre personnes, dédié à la recherche en développement durable ; de sept gestionnaires de portefeuilles (dont deux spécialistes de la gouvernance d'entreprise) ; ainsi que d'un comité consultatif environnemental et social, qui se compose actuellement de six membres. Sur un total de 400 employés, cette proportion de ressources est cependant faible et, témoigne, de manière plus générale, de l'importance moyenne dédiée aux fonds verts d'un point de vue quantitatif relativement aux autres activités de placement de Swisscanto.

En parallèle, Swisscanto met en place une série de mesures à l'interne afin de devenir climatiquement neutre. À l'image de la Banque Cantonale du Valais, Swisscanto collabore avec Swiss Climate pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> directes de l'entreprise. Les mesures se concentrent sur la réduction de l'utilisation du papier ; l'efficacité énergétique des bâtiments ; les voyages d'affaires et le trafic pendulaire ; la gestion des déchets et de la consommation d'eau ; et enfin, la sensibilisation des collaborateurs. Afin de compenser les émissions restantes, Swisscanto achète des certificats de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> auprès de Swiss

<sup>526</sup> Entretien responsable recherche développement durable Swisscanto.

Climate, pour un total équivalent à 674 963 kg de CO<sub>2</sub>-eq en 2013-2014<sup>527</sup>. Sur la base de ces critères, qui ne prennent toutefois pas en compte les émissions de CO<sub>2</sub> contenues dans l'ensemble des investissements effectués par Swisscanto, le groupe s'affiche aujourd'hui comme une entreprise climatiquement neutre. En outre, Swisscanto est devenu partenaire de la Fondation suisse pour le climat et lui reverse ainsi les dividendes obtenus au travers de la rétribution de la taxe CO<sub>2</sub>.<sup>528</sup>

### 5.3.4 Évaluation

Afin d'évaluer son action, le département des fonds verts produit chaque année un rapport annuel sur le développement durable. Swisscanto publie aussi chaque trimestre une brochure nommée PortFolio qui donne un aperçu de l'état des fonds et de leurs perspectives.<sup>529</sup> Pour évaluer la performance et les risques de ses placements dans les fonds verts ou non verts, Swisscanto utilise l'échelle classique de risques financiers de A à G (du moins risqué d'un point de vue de rentabilité au plus risqué). Pour les fonds verts uniquement, l'échelle classique de risque est pondérée par l'application des indicateurs ESG.

Au 30 juin 2014, le volume des actifs gérés par le département des fonds verts s'élevait à 2,1 milliards de francs (en légère augmentation, de 0.2 milliard par rapport à l'année précédente), sur un total d'environ 53 milliards de francs, soit 4 % de l'ensemble des actifs gérés par le groupe Swisscanto. Quant au fonds spécifiquement dédié à la protection du climat (equity fund climate invest), il représente à peine un volume de 59 millions de francs<sup>530</sup>, soit 0,1 % de l'ensemble des actifs gérés par Swisscanto.

Selon Swisscanto, cette faible proportion s'explique par le fait que la survie des fonds verts et l'atteinte des objectifs de réduction du CO<sub>2</sub> dans les fonds non verts dépendent avant tout de leur rentabilité, encore trop faible à l'heure actuelle. Ce problème de rentabilité provient en partie du fait qu'au niveau législatif et institutionnel, peu d'instruments de politiques publiques viennent réellement peser sur la rentabilité des investissements dans l'industrie fossile ou respectivement dans les entreprises respectueuses du climat.<sup>531</sup>

6 Selon les données fournies par le département des fonds verts de Swisscanto, les clients suisses représentent 73 % des investisseurs de ce fonds et 27 % sont européens. Quant aux banques cantonales, en février 2015, elles représentaient 60 % des fonds d'investissement vert, et 68 % pour le fonds Swisscanto (LU) Equity Fund Climate Invest<sup>532</sup>.

---

<sup>527</sup> Swisscanto. (2014). Rapport sur le développement durable 2013-2014. <http://www.swisscanto.ch/>

<sup>528</sup> Cf. le rapport idoine.

<sup>529</sup> Le département recherche de Swisscanto a également récemment participé à l'étude du WWF, sur l'impact climatique des investisseurs institutionnels suisses.

<sup>530</sup> Données fournies par Swisscanto.

<sup>531</sup> Entretien responsable recherche durabilité Swisscanto.

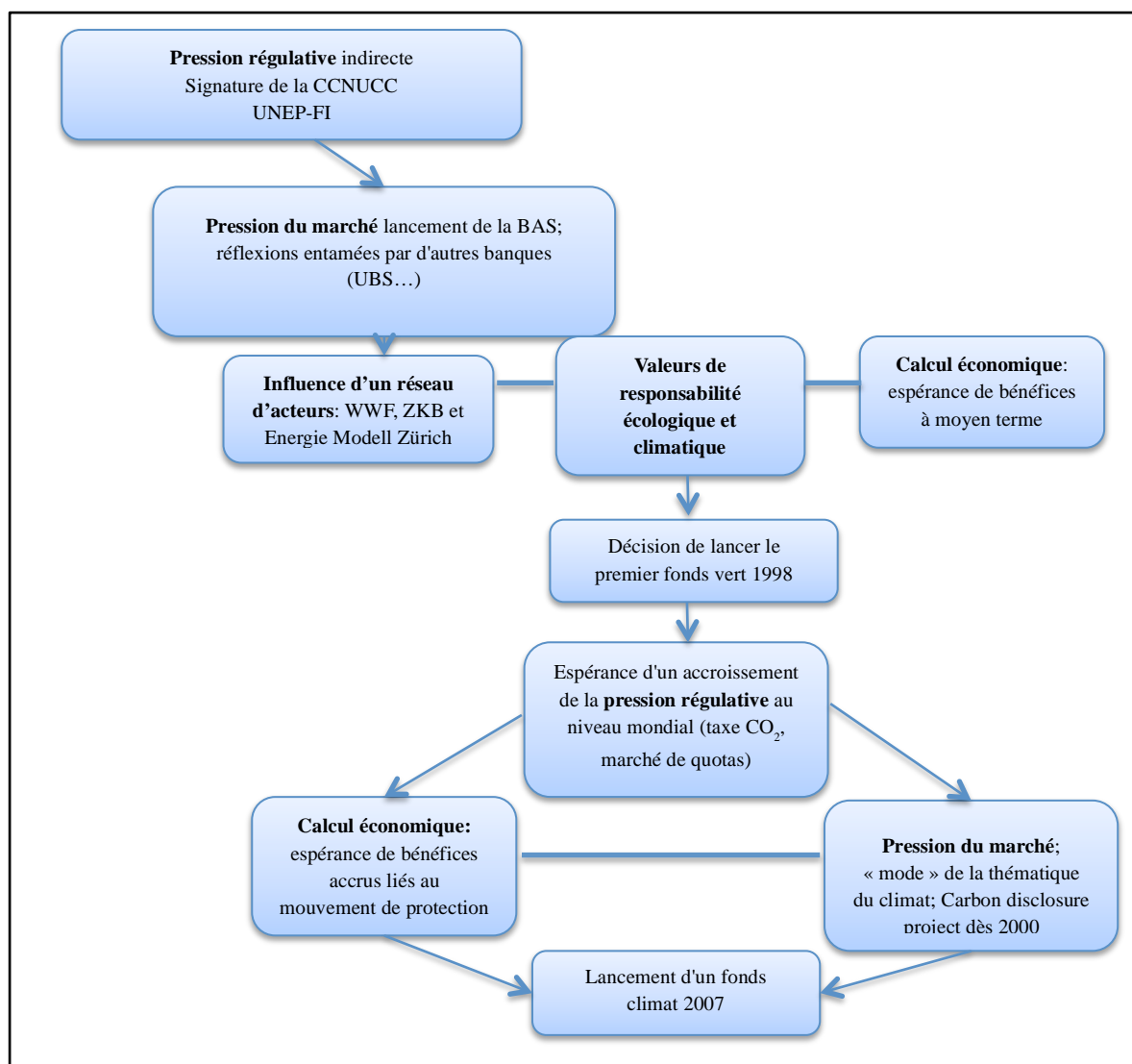
<sup>532</sup> Entretien responsable recherche durabilité Swisscanto.

Swisscanto peine ainsi à démarcher des investisseurs autres que les banques cantonales au travers de ses fonds verts.

## 6.1 Discussion intermédiaire

Compte tenu de l'absence de législation contraignant à minimiser l'impact climatique de ses investissements, et le timing de la création des premiers fonds verts par cette entreprise, la stratégie de réduction du CO<sub>2</sub> de Swisscanto doit être considérée comme *innovatrice*.

Figure 69 : motivation des acteurs de la création des fonds verts et du fonds climat, Swisscanto



L'analyse décisionnelle effectuée démontre que les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> initiées par Swisscanto découlent d'un processus causal que l'on peut restituer de la manière suivante (Figure 69). La préparation du sommet de Rio et de la CCNUCC a stimulé l'investissement respectueux du climat, ce qui se traduit par le fait que nombre de banques commencent à réfléchir à la possibilité de créer des fonds d'investissement verts. Après la BAS en 1990,

Swisscanto est alors un des premiers gestionnaires de fonds à passer à l'action en créant des placements verts en 1998, sous l'influence de la ZCB et son département de recherche en développement durable, membre d'Energie-Modell Zürich, partenaire du WWF, et véritable pionnier en la matière. La création du premier fonds vert répond à la fois à des valeurs de responsabilité écologique, mais également à l'idée qu'un contexte institutionnel et économique pouvant rendre l'investissement vert rentable était sur le point de se créer. En 2007, alors que la taxe CO<sub>2</sub> va entrer en vigueur et qu'un effet de mode se développe autour de la thématique de la protection du climat et de l'investissement respectueux, un fonds spécifique d'investissement respectueux du climat est proposé avec l'espoir que ce mouvement international et national génère de nouvelles formes de rentabilité.

On peut observer qu'au sein de ce processus, la politique climatique suisse joue un rôle minime. La taxe CO<sub>2</sub> Suisse n'a pratiquement aucune influence sur la rentabilité des investissements. Au mieux, elle a contribué à ce que la thématique de l'investissement vert soit discutée au sein de Swisscanto comme moyen de contribuer à l'objectif de protéger le climat. En l'absence de régulations sur l'éthique des placements, c'est principalement les dynamiques politiques internationales et l'espérance que les systèmes de taxe et de quotas CO<sub>2</sub> affecteront positivement la rentabilité des investissements respectueux du climat, qui motivent l'action. Les instruments de la politique publique de la Confédération échouent à l'heure actuelle à agir comme facteur d'incitation à l'investissement respectueux du climat.

Swisscanto, comme la majorité des gestionnaires de fonds en Suisse — à l'exception notable de la Banque Cantonale de Zürich<sup>533</sup> — n'a pas développé de stratégies globales de protection du climat pour l'ensemble de ses fonds. Malgré que Swisscanto puisse être considéré en Suisse comme un pionnier, ses fonds verts ne représentent que 4 % du total des investissements du groupe, soit une part marginale. En parallèle, le reste du groupe Swisscanto continue à générer des émissions de CO<sub>2</sub> en investissant massivement dans de grandes entreprises polluantes, les critères d'exclusion ne s'appliquant qu'aux fonds verts. Un rapport de Brot für alle et Profundo sur les investissements des banques suisses montre par exemple que la section suisse du groupe Swisscanto détient des parts dans 3 des 17 entreprises accusées de contribuer à la déforestation et à des appropriations illégales de terrains.<sup>534</sup>

Il existe à l'heure actuelle de nombreuses barrières au développement de l'investissement respectueux du climat. Premièrement, des barrières techniques. Malgré l'émergence d'instituts spécialisés comme Inrate et d'initiatives comme le Carbon disclosure project, il n'y a pas réellement de consensus sur une méthodologie commune de mesure des externalités négatives liées aux investissements, du poids à donner aux facteurs climatiques et des critères d'exclusion à utiliser. Les pratiques en la matière restent très variables, ce qui peut décourager les banques d'en faire plus en matière d'investissements verts. S'ajoute à ceci, le problème aigu du manque de données exactes sur l'impact climatique des entreprises. Les déclarations volontaires en

---

<sup>533</sup> Entretien WWF.

<sup>534</sup> Brot für alle et Profundo. Swiss banks and institutional investors financing landgrabbing companies. Novembre 2014, p. 21.

vigueur communiquées au travers de l'initiative CDP en particulier ne permettent pas encore d'assurer la comparabilité des données publiées, ce qui est un prérequis de l'analyse financière. À l'heure actuelle, rares sont les législations qui proposent une méthode de mesure standardisée de l'impact CO<sub>2</sub> des entreprises et qui obligent les entreprises à la transparence, y compris en Suisse. La loi sur le CO<sub>2</sub> n'encourage guère les entreprises à faire la transparence sur leurs émissions de CO<sub>2</sub>. Pire, le système de convention de réduction CO<sub>2</sub> institué par la loi fédérale sur le CO<sub>2</sub> (art. 31) contribue au problème du manque de transparence de l'impact climatique des entreprises participantes, car les émissions directes des entreprises, leurs objectifs de réduction et leur atteinte ou non ne sont pas communiquées publiquement.

De manière plus générale, le secteur bancaire fait lui-même preuve de peu de transparence sur l'impact climatique de ses investissements. La FINMA et la Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (LPCC) n'obligent aucunement à dévoiler l'impact climatique des investissements, phénomène qui est renforcé par l'éthique du secret bancaire en Suisse. La gouvernance des sociétés de placement est de plus relativement obscure, puisque un système complexe de holding est mis en place, holding qui ont souvent — comme Swisscanto — leur siège au Luxembourg, pays dont les régulations en matière de fiscalité et de transparence sont particulièrement favorables aux opérations financières. Même dans le cas de Swisscanto, organisme fondé par les banques cantonales et pionnier dans le domaine des fonds verts, l'étude du WWF révèle que l'impact climatique de 74 % des fonds n'est pas révélé.<sup>535</sup> En conséquence, hormis certaines ONG (WWF) qui militent pour la cause de l'investissement respectueux du climat, les bénéficiaires et la population en général ont peu conscience de l'impact climatique des investisseurs institutionnels et la mobilisation publique sur cette thématique est encore faible.

La dynamique actorielle dans le secteur de l'investissement vert (cf. Figure 70) est telle que la pression à agir pour le groupe cible des investisseurs institutionnels provient principalement des bénéficiaires telles que les ONG de protection de l'environnement (WWF) et les associations pour l'actionnariat durable telles qu'Actares et Ethos, soutenus par l'expertise technique d'un *climate-business* formé par les organes de conseil spécialisés dans l'investissement durable tels qu'Inrate ou Southpole. La pression « top-down » à agir des acteurs politico-administratifs sur les groupes cibles est ici particulièrement faible, ce qui s'explique en partie par l'importance politique et économique du secteur bancaire traditionnel et, plus largement, de l'industrie fossile. De manière générale, le déséquilibre qui conduit à la relative inaction observée dans le secteur de l'investissement vert en Suisse ne pourrait être renforcé que par un engagement plus direct des autorités politico-administratives au travers de la loi sur le CO<sub>2</sub> et un renforcement de la coordination entre FINMA et OFEV pour créer les conditions-cadres nécessaires.

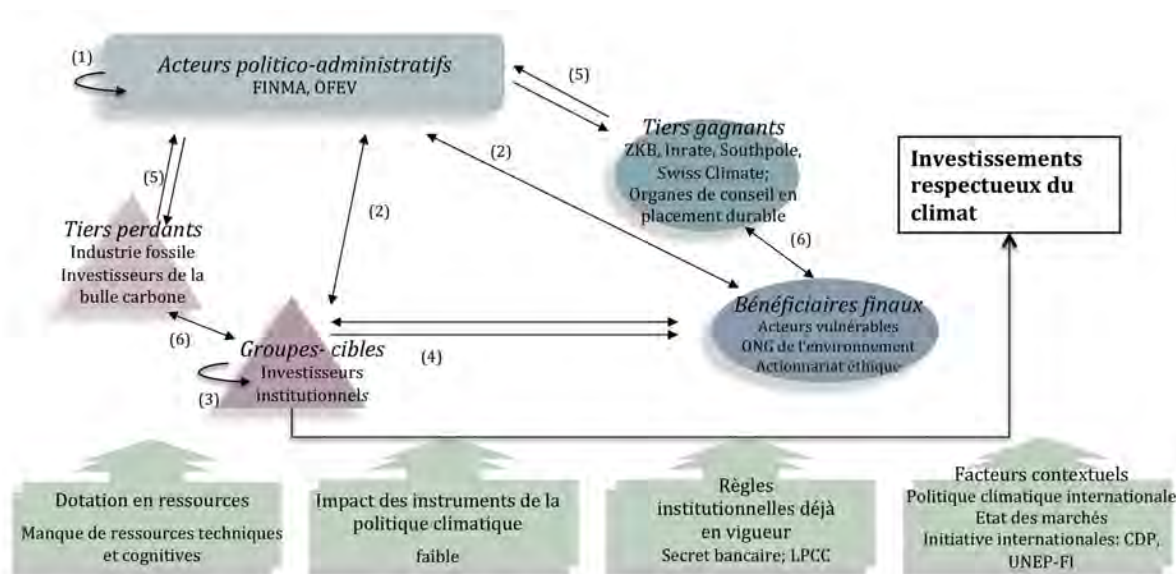
Il faut souligner que de grandes différences existent entre les capacités et la volonté d'agir des différents investisseurs institutionnels, et ce même au sein du cercle des banques cantonales.

---

<sup>535</sup> Horster M., Fogde F., Clerwall U., Gazuit A. (2015). The Climate Impact of the Swiss Fund Industry. A study commissioned by WWF Switzerland. South Pole Groupe and Money-Footprint.

La ZKB est probablement l'acteur le plus engagé dans l'investissement vert au sein des banques cantonales, mettant à disposition des ressources internes sur cette question, alors que la BCVs, bien que confiant la gestion des placements à Swisscanto, n'encourage pas à investir dans les fonds verts de Swisscanto, considérés comme risqués et moins rentables, à moins que le client ne le demande spécifiquement.<sup>536</sup> D'une manière plus générale, les investisseurs d'utilité publique suisses ne se montrent pas non plus particulièrement engagés sur la problématique de la charge CO<sub>2</sub> des investissements : tant que les fonds de pension, la SUVA, la SNB (Swiss National Bank) ou les cantons et municipalités par exemple n'ont pas de politique explicite de considération des impacts climatiques dans leurs investissements.<sup>537</sup>

Figure 70 : dynamiques actorielles, investissement respectueux du climat



- (1) Degré de coordination entre acteurs publics: **pas de coordination entre OFEV et FINMA**
- (2) Relations entre autorités publiques et groupes cibles et bénéficiaires: **ONG peu mobilisées ( à part le WWF et Actarès), groupe cible peu affecté par la politique climatique**
- (3) Rapport de force au sein des groupes cibles: **grandes différences de capacités et de volontés d'action entre investisseurs**
- (4) Degré de conflictualité entre groupes cibles et bénéficiaires finaux: **peu de reconnaissance publique de l'impact climatique des investisseurs**
- (5) Lobbying des tiers sur les autorités publiques et capture des tiers par les autorités publiques: **forte influence politique de l'industrie fossile et du secteur bancaire traditionnel**
- (6) Soutien des tiers aux groupes cibles et bénéficiaires: **coopération technique et scientifique scientifique des tiers gagnants aux groupes cibles**

L'obstacle principal au développement de l'investissement respectueux du climat est sans conteste la problématique de la rentabilité de ces investissements. Au moment du lancement du fonds climat en 2007, Swisscanto espérait que les divers systèmes de taxe et de marché de quotas de CO<sub>2</sub> mis en place à travers le monde conduiraient à une nette augmentation de la rentabilité des fonds d'investissement verts. Or, le marché pour les investissements de capitaux en faveur du climat n'a évolué de manière favorable que jusqu'à la crise financière de 2008. Le

<sup>536</sup> Entretien conseiller en placement BCVs

<sup>537</sup> Entretien WWF.

prix de la tonne de carbone a ensuite fortement baissé entre 2008 et 2013. Par exemple sur le marché ETS européen, après un pic de presque 30 € la tonne à la mi-2008, le prix du CO<sub>2</sub> est tombé sous la barre des 15 € à la mi-2011 et sous la barre des 5 € en 2011.<sup>538</sup> La performance relativement faible des fonds climat durant cette période, et la chute du prix du CO<sub>2</sub> ont créé une certaine résistance contre ce produit de la part des investisseurs<sup>539</sup>. Sur ce point précis, l'OFEV n'a bien sûr qu'une faible marge de manoeuvre, hormis l'engagement en faveur de l'adoption d'une taxe sur le CO<sub>2</sub> à l'échelon mondial, proposition qu'elle a d'ailleurs déjà faite.<sup>540</sup>

## 7 Conclusions/recommandations

De manière générale, le secteur bancaire helvétique est peu régulé. Hormis les dispositions du Code pénal et les régulations de la FINMA qui limitent l'investissement aux activités licites, ainsi que les régulations sur les fonds propres des institutions bancaires — renforcées depuis la crise des *subprimes* en 2008 — peu de politiques et législations publiques influencent le libre arbitre du secteur bancaire et sa marge de manoeuvre en matière de stratégies de réduction du CO<sub>2</sub>. La plupart des investisseurs institutionnels, qu'ils soient ou non des organismes bancaires, sont de fait principalement réglés par des dispositions internes et un code de conduite desquels découlent des prescriptions sur la rentabilité des actifs, et parfois sur des critères éthiques à respecter.

Ce constat s'impose également pour les banques cantonales. Par rapport à des organismes purement privés, la situation des banques cantonales diffère toutefois, puisqu'elles sont soumises plus directement à l'influence actionnariale des cantons et qu'un devoir de contribuer à la protection de l'environnement et du climat pourrait être fixé dans les législations (cantonales) sur les banques cantonales, voire en ce qui concerne les émissions directement générées (Scope 1 et 2) par les lois cantonales sur l'énergie.

L'entrée en vigueur en 2008 des instruments de la taxe CO<sub>2</sub> et du système du marché de quotas de CO<sub>2</sub> aurait pu modifier cette situation en créant un environnement institutionnel et économique pénalisant pour les activités intenses en carbone, respectivement, favorables aux entreprises respectueuses du climat.

Cette étude montre au contraire que les champs d'application et la force des signaux prix envoyés par ces deux instruments de la politique climatique de la Confédération n'affectent que peu les activités des banques cantonales. La plupart des banques réalisant un gain financier net de la taxation CO<sub>2</sub>. Les activités de crédit et d'investissement sont elles aussi peu influencées par les instruments de la politique climatique, puisque dans bien des cas

---

<sup>538</sup> <http://www.planete-energies.com/fr/medias/decryptages/carbone-debat-autour-du-prix-de-la-tonne>.

<sup>539</sup> Entretien directeur département fonds verts Swisscanto.

<sup>540</sup> UVEK. (2007). Global Solidarity in Financing Adaptation, A Swiss Proposal for a Funding Scheme, Paper for further Discussion, . Berne: Federal Office for the Environment.

l'investissement « sale » reste aujourd'hui plus rentable que l'investissement propre<sup>541</sup>. Il n'y a guère que les lois cantonales sur l'énergie qui peuvent contraindre les banques à mener une politique de construction et de rénovation énergétique du bâtiment ou à conclure des conventions de réduction du CO<sub>2</sub> dans les cantons où un article de loi sur les grands consommateurs d'électricité existe.

Aussi dans la plupart des cas, les stratégies de réduction du CO<sub>2</sub> des banques cantonales découlent d'*instruments privés et volontaires* et constituent des *innovations* par rapport au cadre légal. On constate cependant que ces stratégies de réduction concernent avant tout Scope 1, voire Scope 2, mais que les stratégies portant sur Scope 3 et ciblant l'intensité carbone du passif et des actifs des banques cantonales sont fort rares. Hormis la ZKB, la plupart des banques cantonales n'ont pas mis en place de stratégies de réduction de l'intensité carbone du capital, et cette question est déléguée à Swisscanto, qui gère les fonds de placements des banques cantonales.

En l'absence de prescription étatique sur les objectifs de réduction à atteindre et sur les mesures à prendre, c'est par une collaboration avec des organes de conseil spécialisé que des banques et gestionnaires de fonds comme BCVs et Swisscanto définissent des stratégies de réduction sur leurs émissions directes (Scope 1 et 2) de CO<sub>2</sub>. On constate ainsi que des entreprises comme Swiss Climate — qui font partie intégrante du secteur dynamique du *climate-business* — sont parmi les principaux facilitateurs de l'action et joue un rôle déterminant en la matière.

Pour les banques cantonales, de tels organismes motivent à la prise de décision en matière de protection du climat, car les certifications climatiques qu'elles délivrent permettent de se détacher de la concurrence et offrent la perspective de pouvoir valoriser et mettre en avant auprès du public des mesures de réduction du CO<sub>2</sub> prises en vue de réduire les coûts de la consommation énergétique, mais parfois également, pour des motifs écologiques. La possibilité d'établir des relations commerciales profitables mutuellement pour les banques cantonales et les acteurs du *climate-business* facilitent le développement de ce modèle d'intervention, avec le défaut constaté dans le cas de la BCVs, que les réductions visées ne sont pas nécessairement très ambitieuses et n'englobent pas forcément les secteurs où l'action n'est possible que moyennant des efforts et investissements substantiels.

En ce qui concerne la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> de niveau 3, les forces en présence sont bien moins importantes : il n'y a guère, parmi les banques cantonales, que quelques pionniers, comme le conseil en développement durable de ZKB et de Swisscanto, qui agissent et comprennent les potentielles opportunités économiques qui se dégagent de l'investissement respectueux du climat. Pour une majorité d'acteurs parmi les banques cantonales, l'investissement vert représente des risques trop élevés et un niveau de rentabilité jugé insuffisant. Il n'y a guère que le WWF qui ait inscrit l'investissement durable sur son agenda et

---

<sup>541</sup> <https://www.credit-suisse.com/ch/fr/news-and-expertise/research/credit-suisse-research-institute/news-and-videos/article.html/article/pwp/news-and-expertise/2015/03/fr/responsible-investing-does-it-pay-to-be-bad.html>.

qui milite pour la prise en compte de l'intensité carbone du capital, appuyé par des agences spécialisées dans ce domaine hautement technique, telles que Inrate. La méthodologie Scope 3 reste ainsi très peu appliquée en ce qui concerne les investissements. La problématique des émissions de GES provoquées par l'investissement est très marginalement connue du public suisse<sup>542</sup>. Il règne encore une certaine méfiance dans le milieu des investisseurs vis-à-vis des bilans carbone, et de leur intrusion dans des données potentiellement confidentielles au regard du secret bancaire. Tant que l'information sur les émissions de GES provoquées par le secteur financier helvétique restera aussi peu transparente, il y a peu de chance pour que se développe une conscience de l'acuité de cette problématique, et que cette barrière cognitive à l'action puisse être levée.

En se limitant à la sphère du possible déterminée par les rapports de force au sein du champ politique suisse, trois recommandations sur les actions réalisables peuvent être formulées.

1. D'œuvrer en faveur de la transparence des données sur les émissions de CO<sub>2</sub> de niveau 3 contenues dans les actifs et les passifs des institutions d'utilité publique exerçant des activités d'investissement. Une telle initiative pourrait être réalisable moyennant une collaboration active avec les cantons, afin d'inscrire un tel objectif dans les lois cantonales sur les banques cantonales et les fonds de pension collectifs, ou avec la FINMA, dans le cadre des lois portant sur les placements collectifs.
2. D'initier sous l'égide de l'administration un groupe de réflexion sur la possibilité de proposer une méthodologie standardisée du monitoring des émissions de niveau 3, à l'image des travaux initiés par l'Union européenne sur l'empreinte écologique des produits d'alimentation<sup>543</sup>.
3. D'œuvrer à terme vers l'exigence de la transparence des données sur les émissions de CO<sub>2</sub> de niveau 1 et 2 pour toutes personnes morales situées sur le territoire suisse dans la loi sur le CO<sub>2</sub>. Une telle disposition augmenterait les incitations à l'investissement respectueux du climat et plus largement, permettrait une différenciation des entreprises proactives et un accroissement de la compétition en matière de réduction du CO<sub>2</sub>, qui serait désirable au sens de l'article 1 de la loi sur le CO<sub>2</sub>, ainsi que pour l'ambitions des certifications climatiques.

---

<sup>542</sup> Entretien WWF.

<sup>543</sup> [http://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/product\\_footprint.htm](http://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/product_footprint.htm).

## 8 Bibliographie

- Actares. (2014). *Der Klimaschutz und die Investitionen von Schweizer Versicherungen*. Genf : Actares.
- Banque Cantonale du Valais. (2014). *Rapport annuel 2013*. BCVs : Sion.
- Banque Cantonale du Valais. (2013). *Rapport annuel 2012*. BCVs : Sion.
- Banque Cantonale du Valais. (2012). *Rapport annuel 2011*. BCVs : Sion.
- Brot für all & Profundo. (2014). *Swiss banks and institutional investors financing landgrabbing companies*. Profundo: Netherlands.
- Faber, M., Petersen, T., & Schiller, J. (2002). Homo oeconomicus and homo politicus in ecological economics. *Ecological Economics*, 40(3), 323-333.
- Green Growth Action Alliance (2013). The green investment report. Publié par World Economic Forum Geneva. <http://www.weforum.org/reports/green-investment-report-ways-and-means-unlock-private-finance-green-growth>.
- Horster M., Fogde F., Clerwall U., Gazuit A. (2015). *The Climate Impact of the Swiss Fund Industry*. A study commissioned by WWF Switzerland. South Pole Groupe and Money-Footprint.
- Knoepfel, I. & Imbert, D. (2013). Mapping Sustainable Finance in Switzerland. Onvalues, investments strategies and research. <http://www.onvalues.ch>
- Loi sur la banque cantonale du Valais. RS620.1. 1<sup>er</sup> octobre 1991.
- Loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux (LPCC) du 26 juin 2006, RS 951.31.
- Mach, A. (2001). L'évolution déroutante de l'investissement éthique. Covalence. *Agefi*, 27 août 2001.
- Novethic. (2015). Financements verts : quelle contribution des banques et assurances européennes ?
- Novethic (2015). Les investisseurs mobilisés sur les changements climatiques.
- OFEV. (2014). Swiss Greenhouse Gas Inventory 1990-2012, <http://www.bafu.admin.ch/climatereporting>.
- ORSE & ABC. (2014). *Guide méthodologique pour l'estimation des émissions de GES adaptées au secteur financier*. Tome 3. Version soumise à consultation publique. Rapport mandaté par l'ADEME, Paris, France.
- Steppacher, R., & Van Griethuysen, P. (2008). The differences between biotic and mineral resources and their implications for the conservation-climate debate. *Policy Matters*, 16, 30-37.
- Swisscanto. « Le placement durable crée de la valeur ». Brochure promotionnelle. <http://www.swisscanto.ch/>.
- Swisscanto. (2014). Rapport sur le développement durable 2013-2014. <http://www.swisscanto.ch/>.
- Swisscanto. (2015). Portfolio of the Green Invest funds as of December 2014. <http://www.swisscanto.ch/>.
- Swisscanto. (2015). Climate Invest Funds : informations pour les investisseurs. <http://www.swisscanto.ch/>.
- Swiss Climate. (2013). Extrait du rapport bilan CO2 de la BCVs. Document confidentiel.
- Swiss Sustainable Finance. (2014). The future of sustainable finance in Switzerland. SSF Members' Survey 2014.
- UBS. (2014). Focus on Strategy, *UBS global Asset Management Suisse*, p 4.
- Utopies, Les Amis de la Terre. (2010). L'empreinte carbone des banques françaises. <http://www.amisdelaterre.org/Banques-et-calcul-des-emissions.html>.
- Van Griethuysen, P. (2010). Why are we growth-addicted? The hard way towards degrowth in the involutory western development path. *Journal of Cleaner Production*, 18(6), 590-595.
- Wendler, D., Walter, K., & Hauke, D. (2010). *The Carbon Footprint on Capital Investments: determination of the greenhouse gas intensity of the capital investments made by private households*. Bureau Adelphi, en collaboration avec Inrate. Rapport mandaté par Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety. Berlin, Allemagne.

### **Liens internet**

[Swiss Climate.ch/f/portrait/partner.php](http://SwissClimate.ch/f/portrait/partner.php)

[www.swisscanto.ch/ch/en/ueber-uns/about-us/wir-ueber-uns/geschichte-und-entwicklung.html](http://www.swisscanto.ch/ch/en/ueber-uns/about-us/wir-ueber-uns/geschichte-und-entwicklung.html)

[www.inrate.com/Site/About-us/History.aspx](http://www.inrate.com/Site/About-us/History.aspx)

[www.iso.org/iso/fr/iso\\_9000](http://www.iso.org/iso/fr/iso_9000)

### **Entretiens**

- Gaëlle Fumeaux, responsable de projet à Swiss Climate, 23 janvier 2015.
- Christian Emery, conseiller en placement BCVs, 23 février 2015.
- Emilie Perren, adjointe marketing et communication BCVs, 13 février 2015.
- Olivier Fournier, responsable état majeur et coordinateur BCVs du projet Swiss Climate, 18 mars 2015.
- Joël Tudisco, sous-directeur BCVs section Sierre. Quatre échanges d'email janvier et février 2015.
- Gerald Wagner, directeur du département des fonds verts de Swisscanto, 24 février 2015.
- Marion Swoboda, responsable de recherche en durabilité, Swisscanto, 24 février 2015.
- Marhit Kruthoff, Swisscanto Asset Management, 9 février 2015 (entretien non utilisé, redirigé vers Mr Wagner et Ms Swoboda).
- Amandine Favier, responsable de projet finance durable, WWF, 25 mars 2015.



## L'IDHEAP en un coup d'œil

### Champ

Intégré au 1er janvier 2014 dans la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, l'IDHEAP poursuit dans un environnement académique élargi et fertile ses missions d'enseignement dans les programmes de base, de formation continue, de recherche et d'expertise qui lui ont permis d'atteindre un rayonnement national et international.

Ainsi recomposée, la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique développe un profil totalement inédit en Suisse, propice aux échanges interdisciplinaires, dans la ligne adoptée de longue date par l'UNIL.

L'IDHEAP se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

### Vision

À l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

### Mission

Au service des étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision :

- Enseignement universitaire au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics ;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse ;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.