



Berne, le 23 novembre 2023

Procédure de consultation sur l'ordonnance relative au rapport sur les questions clima- tiques

Rapport sur les résultats

1 Contexte

Le 18 août 2021, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de préciser dans une ordonnance d'exécution distincte les dispositions inscrites au chapitre VI du titre trente-deuxième de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (livre cinquième: droit des obligations) en ce qui concerne les questions climatiques et de baser la mise en œuvre sur les recommandations du groupe de travail sur l'information financière relative aux changements climatiques (Task Force on Climate-related Financial Disclosures [TCFD]). Il a demandé au DFF de préparer à cet effet un projet destiné à la consultation. L'ordonnance d'exécution proposée arrête ainsi le contenu du rapport sur les questions non financières qui est exigé depuis le 1^{er} janvier 2022 conformément aux art. 964a à 964c du code civil. Elle précise les exigences applicables aux questions environnementales dans le domaine climatique en se fondant sur les recommandations du TCFD, qui est largement reconnu sur les plans national et international. Elle contient aussi bien des précisions d'ordre général que des précisions destinées à des secteurs d'activité en particulier. Ces précisions visent à garantir que les informations fournies soient autant que possible pertinentes, comparables et, lorsque cela est judicieux, prospectives et fondées sur des scénarios.

2 Procédure de consultation

Ouverte le 30 mars 2022, la procédure de consultation a pris fin le 7 juillet 2022. Ont été invités à y participer les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national ainsi que les milieux intéressés.

Au total, 82 avis (78 prises de position et 4 déclarations de renonciation) ont été reçus. Ont donné leur avis (par ordre alphabétique):

- 22 cantons: AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SZ, TG, UR, VD, VS, ZG, ZH;
- 5 partis politiques: PLR, PS, pvl, Verts, UDC;
- 5 associations faïtières de l'économie: ASB, economiesuisse, Travail Suisse, USAM, USS;
- 7 milieux intéressés: Alliance climatique, Alliance Sud, AMAS, ASA, SSF, Swiss Cleantech, Swiss Holdings;
- 39 autres: ABPS, AIHK, Alpiq, ASUCO, ATE, cemsuisse, CFA Society, CI CDS, Dreyer Christian, Ethos, EXPERTsuisse, Fastenaktion, Fédération des coopératives Migros, FER, foraus, GEM, Greenpeace, Hösli Andreas, Interpharma, JPV, KMU Klima, Konsumentenschutz, mms solutions AG, MSCI, PUSCH, Raiffeisen, scienceindustries, SIX, STSA, SWIPRA, Swissmem, Swiss Re, UFS, UBCS, USVP, VEB, VSS, WWF, XBRL.

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et du Tessin, de même que l'Association des communes suisses et l'Union patronale suisse ont expressément renoncé à se prononcer.

Les remarques principales sont présentées ci-dessous. Pour plus de détails, nous renvoyons aux différents avis¹.

¹ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées

3 Principaux résultats de la consultation

3.1 Remarques générales

Au total, quelque 78 avis ont été recueillis dans le cadre de la consultation. La liste des participants à la consultation (y c. les abréviations utilisées dans la présente note) figure en annexe. Compte tenu du grand nombre d'avis reçus, il n'est pas possible de restituer ici l'intégralité des propositions et des explications. Par souci de clarté, nous résumons ci-après les principaux arguments et critiques. Pour les détails, nous renvoyons aux différents avis, qui peuvent être consultés sur la [plateforme de publication](#) du droit fédéral². Les participants à la consultation sont cités dans l'ordre de la liste des destinataires figurant en annexe (selon les différents groupes de destinataires et par ordre alphabétique).

3.2 Aperçu des résultats de la consultation

La majorité des cantons, des partis politiques, des associations faïtières de l'économie et de la branche et les milieux intéressés approuvent globalement le projet du Conseil fédéral mis en consultation. Sur les 78 participants, 5 ont rendu des avis très critiques et 3 rejettent le projet. Le projet est appuyé sans réserve ou avec des propositions de modification par 71 participants.

Le projet est soutenu par toutes les associations économiques et professionnelles, quatre partis politiques (PLR, Verts, PS, pvl), 21 des 22 cantons qui ont pris position (AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SZ, TG, UR, VD, VS, ZG, ZH), par tous les milieux intéressés qui ont participé à la consultation ainsi que par les autres participants. Les participants suivants ont émis de fortes réserves concernant le projet, sans pour autant le rejeter explicitement: le PLR, le WWF, Greenpeace et l'association ASUCO, ainsi qu'un particulier. Par contre, l'UDC, un canton (GR) et l'USAM rejettent le projet.

3.3 Principaux arguments

3.3.1 Arguments formulés dans les avis favorables

Bien qu'une grande majorité des participants soutienne le projet dans son principe, de nombreuses préoccupations et demandes de modification ont été exprimées. Elles sont récapitulées ci-après.

3.3.1.1 Considérations d'ordre général

La grande majorité des cantons, des partis politiques, des associations économiques et sectorielles et des milieux intéressés qui ont participé à la consultation soutiennent le projet du Conseil fédéral visant à accroître la transparence climatique grâce à l'ordonnance d'exécution présentée. La définition de règles claires pour le rapport sur les questions climatiques des entreprises concernées et la réglementation uniforme de l'obligation de publication augmenteraient la sécurité juridique. Certains participants (NW, Alliance Climatique et ATE) pensent que la publication d'informations pertinentes et comparables sur le climat contribuera également à prévenir l'écoblanchiment (*greenwashing*), ce qu'ils saluent expressément.

3.3.1.2 Approche réglementaire

Une association faïtière de l'économie (economiesuisse), certains milieux intéressés et d'autres participants (SwissHoldings, FER, GEM, JPV et scienceindustries) sont explicitement favorables à l'ordonnance d'exécution proposée par le Conseil fédéral. Ils considèrent

² www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées 2022 > DFF

cette approche réglementaire comme une solution pragmatique basée sur des principes qui permettrait d'éviter les doublons.

L'approche réglementaire retenue est également critiquée, notamment du fait que la compétence législative n'est pas explicitement déléguée au Conseil fédéral. Dans ce contexte et étant donné que la transparence sur les questions non financières est une thématique de droit public, le PS estime peu judicieux d'interpréter les art. 964 ss du code des obligations (CO) selon le droit civil et réclame des explications correspondantes au Conseil fédéral.

Quelques participants ont suggéré d'envisager une réglementation au niveau de la loi (foraus, Andreas Hösli et XBRL).

Certains (SSF, ASA, swisscleantech, Swiss Re et UBCS) se demandent dans quelle mesure l'obligation de rendre compte des questions climatiques en vertu de la présente ordonnance devrait être harmonisée avec les obligations figurant dans les circulaires de la FINMA «Publication – banques» et «Publication – assureurs» de juin 2021.

3.3.1.3 Objet de l'ordonnance

3.3.1.3.1 Compréhension globale de la notion de durabilité

Au total, 26 participants (AG, AR, TG, pvl, Verts, PS, Travail Suisse, USS, Alliance Climatique, swisscleantech, ABPS, AMAS, ASUCO, cemsuisse, EXPERTsuisse, foraus, Greenpeace, Interpharma, mms solutions, Pusch, SIX, FPC, UFS et WWF) remettent en question le fait que le projet se concentre exclusivement sur les questions climatiques. Arguant que le but et le contenu du rapport sur les questions non financières figurant à l'art. 964b CO englobent bien plus que le climat, ils exigent que le Conseil fédéral crée les bases légales pour une obligation de rendre compte des questions sociales et d'autres questions environnementales telles que la biodiversité et la sécurité de l'approvisionnement en eau. À cet égard, il est également souligné (par foraus, notamment) que la proposition de directive européenne relative à l'information non financière (*Corporate Sustainability Reporting Directive*, CSRD) présentée par la Commission européenne comprend d'autres questions environnementales³. En l'espèce, Alliance Climatique suggère d'indiquer clairement dans des aides à l'exécution que les aspects relatifs à la biodiversité, aux eaux et aux écosystèmes sains, ainsi qu'aux objectifs de développement durable formulés par l'Organisation des Nations Unies (ONU) sont compris dans l'expression «questions climatiques» et doivent dès lors être pris en compte.

Trois associations faïtières de l'économie (SwissHoldings, Interpharma et scienceindustries) attirent l'attention sur l'absence de dispositions d'exécution concernant le chapitre «Transparence sur les questions non financières» (art. 964^{bis} CO) qui iraient au-delà d'un compte rendu des questions relatives au CO₂. Dans l'optique de la systématique, il serait judicieux de clarifier dans la présente ordonnance les questions encore en suspens.

3.3.1.3.2 Double matérialité

Inscrit à l'art. 1, al. 2, du projet, le principe de double matérialité du rapport sur les questions climatiques, qui concerne aussi bien les risques financiers pris par une entreprise dans ses activités relatives au climat que l'impact de son activité sur le climat, est explicitement salué par 21 participants à la consultation (AG, VD, pvl, Verts, PS, ASB, USS, Alliance Climatique, SSF, ABPS, EXPERTsuisse, FER, foraus, GEM, Greenpeace, Pusch, FPC, veb, UBCS et WWF).

³ Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2013/34/UE, 2004/109/CE et 2006/43/CE ainsi que le règlement (UE) n° 537/2014 en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises

Le WWF et Greenpeace déplorent toutefois l'absence de critères précis sur la manière de comprendre ce principe et, en particulier, la matérialité des effets (*impact materiality*) dans le rapport sur les questions non financières.

En outre, certains participants (BS, TG, ZG, Alliance Climatique, Greenpeace, Pusch, FPC, UFS, ATE et WWF) critiquent le fait que les questions climatiques visées à l'art. 1, al. 2, englobent l'impact des changements climatiques sur les entreprises et l'impact des activités des entreprises sur les changements climatiques (et non sur le climat, comme cela figure dans le texte proposé).

Lors de la consultation, il a été souligné que le projet porte exclusivement sur un reporting non financier, tandis que les recommandations du TCFD sur lesquelles il repose principalement sont consacrées à la matérialité financière. Les bases ne sont donc pas claires (Swiss Holdings, Raiffeisen, EXPERTSuisse, SIX, SWIPRA, Andreas Hösli, Christian Dreyer). Par conséquent, il serait en principe erroné de parler de reporting non financier en relation avec le TCFD. Concernant la double matérialité, Swiss Re pense qu'il faudrait tenir compte du fait que le TCFD ne pondère pas l'impact de l'activité d'une entreprise sur le climat aussi fortement que les effets sur cette dernière. Selon certains participants, la façon dont les informations financières requises par l'ordonnance doivent être publiées pour les questions climatiques n'ayant pas d'impact significatif sur l'entreprise n'est pas précisée. EXPERTSuisse propose donc que l'ordonnance indique la mise en œuvre concrète du concept de double matérialité, y compris la manière de présenter l'impact de l'activité sur le climat dans un reporting allant au-delà des recommandations du TCFD. Pour une meilleure compréhension, CFA Society recommande d'opérer une distinction plus claire dans le projet entre les dispositions relatives aux effets du climat sur les entreprises et celles qui concernent l'impact des activités entrepreneuriales sur le climat. Christian Dreyer souligne que le principe de double matérialité ne doit pas empêcher l'utilisation des normes de durabilité du Conseil des normes internationales d'information sur la durabilité (International Sustainability Standards Board, ISSB) pour respecter l'obligation de rendre compte, ces normes s'appuyant elles aussi sur la matérialité financière.

3.3.1.3.3 *Groupe cible*

S'agissant des entreprises concernées par l'obligation de rendre compte, les résultats de la consultation révèlent un clivage. Une partie des participants estime approprié de restreindre cette obligation aux entreprises relevant de l'art. 964a CO, tandis que SIX considère la focalisation sur les entreprises cotées comme discriminatoire. D'autres participants souhaitent une extension du groupe cible.

La présente ordonnance d'exécution n'oblige pas les petites et moyennes entreprises (PME) à établir un rapport sur les questions climatiques. Dans la perspective d'un possible durcissement de la directive européenne qui s'étendrait également aux PME, le PLR veut que l'ordonnance d'exécution exclue explicitement les PME de la réglementation par souci de sécurité juridique et de sécurité de planification. Les représentants de l'économie (économie-suisse, scienceindustries, swissmem et USVP) sont eux aussi favorables à une distinction plus claire des entreprises concernées. L'USVP et VSS souhaitent indiquer explicitement dans l'ordonnance que pendant les cinq premières années suivant son entrée en vigueur, les tailles d'entreprise mentionnées à l'art. 964a, al. 2 et 3, CO se réfèrent uniquement aux entreprises et aux sociétés suisses qu'elles contrôlent.

CFA Society et swissmem soulignent que l'intégration des «émissions de catégorie 3» à l'art. 3, al. 4, let. b, sans tenir compte de la matérialité mentionnée par le TCFD aura des conséquences directes sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement des entreprises. Ces conséquences affecteront indéniablement les PME et pourraient conduire à leur exclusion en tant que fournisseurs. La précision «aucune obligation n'est prévue pour les PME» dans le rapport explicatif est donc caduque.

Deux partis politiques (PS et Verts), un canton (TG), une association faîtière de l'économie (Travail Suisse), deux milieux intéressés (Alliance Climatique et SSF) et onze autres participants (Christian Dreyer, Action de Carême, foraus, Greenpeace, JPV, Pusch, SIX, FPC, UFS, ATE et WWF) pensent que l'obligation de rendre compte des questions climatiques devrait être étendue à d'autres entreprises, notamment aux PME qui sont actives dans des secteurs écologiquement sensibles. Certains participants (Alliance Climatique et ATE) demandent au Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) de lancer des investigations interdépartementales avec l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) afin que les investisseurs institutionnels, en particulier les caisses de pensions, la Suva et le fonds de compensation AVS/AI/APG, soient eux aussi soumis à l'obligation de publication en tant qu'acteurs majeurs d'une place financière durable. Ces mêmes participants arguent que la Banque nationale suisse (BNS) devrait avoir la qualité de société d'intérêt public au sens de l'art. 964a, al. 1, ch. 1, CO et être ainsi assujettie à l'ordonnance proposée. Ils invitent la Confédération à entreprendre les vérifications correspondantes pour garantir l'assujettissement de la BNS à l'ordonnance.

Un canton (TG), deux partis (PS et Verts), deux milieux intéressés (Alliance Climatique et swisscleantech) et huit autres participants (foraus, Greenpeace, KMU Klima, Pusch, FPC, UFS, ATE et WWF) veulent que la Confédération encourage l'application volontaire des recommandations du TCFD par les entreprises non soumises à l'obligation de rendre compte (en particulier les PME) grâce à des offres de perfectionnement, des plateformes de dialogue et des campagnes de sensibilisation.

3.3.1.4 Respect de l'obligation de publication

3.3.1.4.1 Considérations d'ordre général

Certaines associations économiques craignent que les conditions fixées dans le projet pour rendre compte des questions climatiques aillent ponctuellement trop loin. Ainsi, selon economiesuisse et l'ASA, la mention de «toutes» les émissions de gaz à effet de serre au titre de l'art. 3, al. 4, let. b, c'est-à-dire y compris celles de la chaîne d'approvisionnement, représente un énorme défi.

Le PLR estime que les exigences posées aux entreprises dans l'ordonnance engendreront une charge supplémentaire élevée et un besoin plus important en personnel. Les exigences minimales à leur égard devraient donc être révisées.

Compte tenu de la forte dynamique entourant le TCFD, CFA Society pense que l'on pourrait renoncer à la description très détaillée à l'art. 3.

3.3.1.4.2 Approche «appliquer ou expliquer»

Les participants à la consultation réagissent diversement à l'approche «appliquer ou expliquer» retenue à l'art. 2, al. 2. La majeure partie des avis reçus (TG, VD, ZG, Verts, PS, Travail Suisse, Alliance Climatique, ASUCO, EXPERTsuisse, Action de Carême, foraus, Greenpeace, Andreas Hösli, CI CDS, FCM, Pusch, FPC, ATE, veb et WWF) sont critiques à son égard, car cette approche permet de se soustraire à l'obligation de publication, ce qui pourrait être considéré au final comme un abus de droit, et entrave la comparabilité.

Certains participants considèrent que la simple mention d'autres normes éventuelles est insuffisante (TG, PS, CI CDS, Interpharma, FCM, SIX, FPC et SWIPRA) et crée une insécurité juridique. Soit on cite explicitement des normes équivalentes, soit on fixe des exigences minimales. Le PS et les Verts critiquent le fait que l'ordonnance reconnaisse d'éventuelles lignes directrices sans préciser lesquelles. Les Verts souhaitent reconnaître l'équivalence d'autres lignes directrices éventuelles uniquement si elles apportent des exigences supplémentaires à la norme minimale du TCFD. ZG et Travail Suisse recommandent de restreindre

la possibilité d'établir un rapport sur la base d'autres normes. Selon EXPERTSuisse, des exigences qualitatives et quantitatives minimales concrètes devraient impérativement être définies. CFA Society suggère que les entreprises dont le compte rendu ne s'appuie pas sur les normes du TCFD prouvent publiquement dans leur rapport sur les questions climatiques qu'elles respectent l'obligation. Cela permettrait aux groupes d'intérêts (investisseurs, prêteurs, etc.) de mieux comprendre les divergences par rapport aux normes du TCFD.

D'après la FCM, le TCFD se focalise très fortement sur les entreprises des marchés financiers. Migros estime que cette focalisation sur les investisseurs n'est pas judicieuse; la Global Reporting Initiative (GRI) répondrait mieux aux objectifs.

D'autres participants (FR, GL, AIHK, cemsuisse, ASB, Swiss Holdings, STSA, swissmem, UBCS, USVP et Christian Dreyer) sont favorables à l'approche «appliquer ou expliquer».

3.3.1.4.3 *Étendue des prescriptions sur la transparence*

Swiss Re propose de préciser à l'art. 3, al. 1, que le rapport englobe les aspects matériels des domaines énumérés aux let. a à d. Arguant que certaines informations (p. ex. «émissions de catégorie 3») ne peuvent pas encore être obtenues de manière fiable, Swiss Re veut que la publication d'informations conformément à l'art. 3, al. 3, let. b, et al. 4, se limite aux questions climatiques matérielles.

3.3.1.4.4 *Plan de transition*

Quelques participants réclament dans l'ordonnance des précisions sur le plan de transition mentionné à l'art. 3, al. 3, let. a (BL, TG, VD, PS, pvl, ASUCO, ethos, CFA Society, Greenpeace, Andreas Hösli, Alliance Climatique, SSF, FPC, Pusch, ATE et WWF).

BL suggère de préciser que le «plan de transition» se réfère à une «transition vers la décarbonisation». Certains participants admettent qu'il n'existe encore aucune norme universelle pour les plans de transition, tout en attirant l'attention sur le consensus international autour des principaux éléments d'un plan de transition crédible. Ainsi, celui-ci devrait reposer sur des données scientifiques et comprendre des mesures et des objectifs quantitatifs soumis à des échéances ainsi que des indicateurs clairs permettant d'évaluer la mise en œuvre de la transition.

La comparabilité du plan de transition fait l'objet de réactions contrastées. Certains participants du secteur de l'assurance (ASA et Swiss Re) et une banque (Raiffeisen) estiment que la comparabilité requise entre les plans de transition et les objectifs climatiques de la Suisse est trop restrictive et ne répond pas aux objectifs. Par conséquent, l'art. 3, al. 3, let. a, ne devrait pas parler des objectifs climatiques de la Suisse, mais des objectifs de l'Accord de Paris sur le climat. De plus, ce même article devrait préciser que les plans de transition se réfèrent en premier lieu aux objectifs propres à l'entreprise. D'autres participants (dont LU, TG, ZG et KMU Clima) pensent en revanche que ces plans ne devraient pas être comparables aux objectifs climatiques de la Suisse, mais devraient y correspondre. Selon CFA Society, le plan de transition doit au moins être comparable à ces derniers.

SIX et ABPS sont favorables à une harmonisation entre les plans de transition visés dans l'ordonnance et les Swiss Climate Scores.

3.3.1.4.5 *Mise en œuvre du rapport*

D'après le rapport explicatif (p. 9), les entreprises concernées sont soumises à une «obligation de faire de leur mieux» pour mettre en œuvre le rapport sur les questions climatiques conformément aux recommandations du TCFD. À cet égard, l'expression «lorsque cela est possible et approprié» est utilisée à trois reprises (art. 3, al. 2, let. c, al. 3, let. b, et al. 4).

Cette formulation modératrice a été diversement appréciée lors de la consultation. L'ASA salue explicitement la flexibilité subséquente pour les entreprises. La plupart des participants, dont cinq cantons (AR, LU, TG, VD et ZG), deux partis politiques (pvl et PS), une association faitière de l'économie (Travail Suisse), deux milieux intéressés (Alliance Climatique et SSF) et de nombreux autres participants (Andreas Hösli, ASUCO, ethos, foraus, CFA Society, Greenpeace, JPV, KMU Klima, Pusch, FPC, UFS et WWF), pensent que cette formulation laisserait une trop grande marge de manœuvre aux entreprises. Certains participants (AG, VD, Alpiq, ethos, KMU Klima, Pusch, FPC et WWF) proposent donc de supprimer le passage «lorsque cela est possible et approprié». Ils souhaitent des prescriptions plus concrètes et plus claires sur l'horizon temporel des objectifs de CO₂ et sur l'étendue des émissions (directes et indirectes) de gaz à effet de serre à prendre en compte. Les informations correspondantes du rapport explicatif sont jugées insuffisantes. De même, l'expression «le cas échéant» à l'art. 3, al. 4, let. a, est une modération linguistique qu'il faudrait supprimer. Sur la base de l'initiative *Science Based Targets* (SBTi), l'art. 3, al. 4, devrait indiquer que les «émissions de catégorie 3» doivent impérativement être prises en compte si elles représentent plus de 40 % du total des émissions. En outre, l'art. 3, al. 4, let. c, devrait être étendu en ce sens que la publication devrait concerner non seulement les méthodes et les normes appliquées, mais également les sources des données. Par ailleurs, cette publication devrait porter à la fois sur les aspects quantitatifs et qualitatifs.

3.3.1.4.6 *Analyses de la compatibilité climatique*

Selon TG et le PS, des principes uniformes et des formats de rapport standardisés devraient être édictés pour les analyses de la compatibilité climatique prévues à l'art. 3, al. 5. Toutes les hypothèses de base retenues pour ces analyses (p. ex. courbe de réduction ou émissions négatives) ainsi que les méthodes, données et normes utilisées devraient être intégralement publiées. De plus, au moins un des modèles climatiques appliqués devrait correspondre au scénario d'un réchauffement de 1,5° C.

Pour l'ASA, l'expression «analyse de la compatibilité climatique» n'est pas clairement définie et peut dès lors être équivoque. Elle devrait donc être supprimée.

3.3.1.4.7 *Preuve de l'efficacité*

Plusieurs cantons (AR, LU, TG et ZG), un parti politique (PS), deux milieux intéressés (Alliance Climatique et SSF) et sept autres participants (ethos, EXPERTsuisse, Greenpeace, Pusch, FPC, ATE et WWF) sont d'avis que l'efficacité des mesures prises par les entreprises dans le domaine des questions climatiques devrait obligatoirement être démontrée sur le plan tant qualitatif que quantitatif. Des attestations purement qualitatives sont jugées insuffisantes. Par conséquent, l'alinéa relatif à la preuve de l'efficacité des mesures (art. 3, al. 6) devrait être formulé comme une obligation (et non de manière potestative). Une évaluation globale de toutes les mesures au niveau systémique est elle aussi jugée insuffisante. Les différentes mesures devraient être évaluées séparément.

3.3.1.4.8 *Soutien de la Confédération*

Certains participants demandent que la Confédération apporte son soutien en vue du rapport sur les questions climatiques. BL, ASUCO et la FPC estiment que la Confédération devrait mettre des guides ou un interlocuteur à la disposition des entreprises, ce qui garantirait la qualité et la transparence du reporting.

3.3.1.5 **Relations avec la législation européenne**

Les participants sont partagés face à la révision prochaine de la directive CSRD et au durcissement subséquent du reporting sur les questions climatiques dans l'Union européenne (UE).

Afin d'éviter de lourdes conséquences pour l'économie, le PLR ne souhaite reprendre que les dispositions ayant été durcies dans la réglementation européenne.

D'autres participants constatent un manque de cohérence entre les législations suisse et européenne. Ils déplorent que la présente ordonnance reproduise une directive bientôt obsolète, de sorte que les dispositions suisses seraient inférieures aux normes internationales. Ils craignent que la Commission européenne ne reconnaisse pas l'équivalence de la réglementation suisse. Selon Alpiq, le Conseil fédéral devrait demander à la Commission européenne une évaluation préliminaire informelle de la comparabilité des informations non financières requises. Compte tenu de cette évolution réglementaire dans l'UE, plusieurs participants veulent que les adaptations législatives nécessaires soient rédigées en temps opportun afin de garantir l'équivalence du droit suisse avec le nouveau droit européen (pvl, Verts, PS, ABPS, Alpiq, ASUCO, ethos, EXPERTsuisse, Action de Carême, FER, foraus, GEM, Greenpeace, Alliance Climatique, Pusch, USS, SSF, swisscleantech, SIX, FPC, SWIPRA, UFS et WWF). En outre, un canton (TG), un parti (PS) et dix autres participants (Christian Dreyer, ethos, EXPERTsuisse, GEM, Greenpeace, Pusch, SIX, SWIPRA, veb et WWF) exigent que l'ordonnance relative au rapport sur les questions climatiques s'appuie sur la directive européenne CSRD. Les partisans de cette position souhaitent qu'en mettant en œuvre les exigences de l'UE, les entreprises helvétiques qui y sont actives répondent simultanément aux obligations suisses, ce qui permettrait de consolider les données environnementales à l'échelle d'un groupe et les processus de reporting correspondants. ASUCO suggère de retirer le présent projet et de privilégier la nouvelle réglementation européenne mise à jour conformément aux dispositions de la CSRD, et d'annoncer dans le même temps la mise en œuvre des recommandations du TCFD sur la base des normes européennes applicables à l'information en matière de durabilité (*European Sustainability Reporting Standards*, ESRS). En outre, Swisscleantech souhaiterait savoir si les futures évolutions réglementaires internationales (ISSB) seront prises en compte et comment.

3.3.1.6 Compréhension générale

Plusieurs participants (TG, Verts, PS, Alliance Climatique, SSF, swisscleantech, ASUCO, foraus, Greenpeace, Pusch, SIX, FPC et WWF) soulignent la complexité de la thématique et la formulation parfois peu compréhensible de l'ordonnance. Ils souhaitent donc l'élaboration d'aides à l'exécution et de modèles de rapport standardisés, que la Confédération mettrait à la disposition des entreprises.

3.3.1.7 Futures adaptations de l'ordonnance

Compte tenu de l'évolution dynamique du contexte international relatif au reporting sur la durabilité, plusieurs participants (TG, pvl, Verts, PS, Alliance Climatique, ASUCO, EXPERT-Suisse, Greenpeace, Pusch, FPC et WWF) estiment important d'examiner rapidement et, le cas échéant, de mettre à jour le contenu de l'ordonnance. Cet examen devrait être réalisé deux à trois ans après l'entrée en vigueur. EXPERTsuisse est d'avis que les futures modifications des recommandations du TCFD devraient être reprises et que l'ordonnance devrait renvoyer à la version en vigueur de ces recommandations.

En revanche, les représentants de l'économie aimeraient que l'approche réglementaire basée sur des principes soit conservée et que les modifications éventuelles des recommandations du TCFD ne soient pas reprises de manière dynamique (Interpharma, Swiss Re, ASA, SwissHolding, scienceindustries, swissmem, USVP et VSS).

3.3.1.8 Analogie avec les recommandations du TCFD

3.3.1.8.1 Recommandations du TCFD en tant que norme internationalement reconnue

La plupart des participants (NW, PLR, Verts, ABPS, Alpiq, AMAS, ethos, foraus, GEM, CFA Society, Raiffeisen, ASB, swisscleantech, SIX, STSA et USVP) saluent explicitement le fait que l'ordonnance s'appuie sur une norme internationalement reconnue comme les recommandations du TCFD.

3.3.1.8.2 Caractère transversal des recommandations du TCFD

Selon economiesuisse, scienceindustries et STSA, le caractère transversal des recommandations du TCFD devrait davantage transparaître dans le rapport explicatif. Ces participants soulignent que le TCFD n'est pas une initiative sectorielle ou spécifique au marché financier, mais adopte une vaste approche pour décarboner toute l'économie en pilotant les flux financiers.

Le rapport explicatif lie parfois trop fortement la nécessité d'agir au secteur financier. Par exemple, le terme «écoblanchiment» y est défini alors qu'il ne s'agit pas d'un terme juridique et qu'il n'existe aucune définition pertinente qui permettrait une délimitation judicieuse. Par conséquent, economiesuisse, l'ASB, SBPS, AMAS, scienceindustries et l'UBCS préconisent de supprimer cette définition. AMAS rappelle que les banques et les autres établissements financiers ont besoin de données solides qui doivent être fournies par les entreprises de l'économie réelle. Il est donc important que les entreprises ne soient pas trop nombreuses à se soustraire à l'obligation de publication. De plus, les mêmes émissions de CO₂ ne devraient pas être comptabilisées deux fois (une fois par les entreprises de l'économie réelle et une fois par les banques). La FCM et CI CDS expriment les mêmes réticences. Les représentants du commerce de détail estiment inopportun de se focaliser sur les investisseurs et pensent que la GRI serait plus appropriée. La FCM souhaite dès lors indiquer de manière contraignante qu'un rapport établi selon la GRI répond aux exigences.

3.3.1.8.3 Indicateurs de performance

Certains participants (Swiss Holdings, cemsuisse, scienceindustries, swissmem et SWIPRA) émettent des réserves sur les indicateurs de performance mentionnés à l'art. 3 et réclament en l'espèce que l'ordonnance soit impérativement remaniée. Selon Swiss Holdings, l'acte met trop l'accent sur les indicateurs de performance quantitatifs, notamment en ce qui concerne les exigences relatives aux «indicateurs et objectifs» que doivent présenter les entreprises. Cela n'est pas conforme à l'approche différenciée des recommandations du TCFD, qui ne prescrivent aucun indicateur ou objectif. L'atténuation linguistique «lorsque cela est possible et approprié» n'allège la charge des entreprises que superficiellement. Swiss Holdings suggère d'examiner dans quelle mesure la Suisse pourrait s'appuyer sur la législation britannique en matière de rapport sur les questions climatiques, qui interpréterait les exigences de publication de manière différenciée.

3.3.1.8.4 Annexes et aides à la mise en œuvre des recommandations du TCFD

La reproduction uniquement partielle de la réglementation du TCFD dans le projet a parfois été critiquée lors de la consultation (Verts, PS, Travail Suisse, Alliance Climatique, ASUCO, Greenpeace, Pusch, FPC et WWF). L'explication fournie à cet égard est que l'ordonnance ne s'appuie pas sur l'ensemble des publications du TCFD parce que les annexes et les mises en œuvre des recommandations de ce dernier font l'objet d'un développement dynamique. Le PS demande donc que les bases déterminantes du TCFD ne soient pas répertoriées de manière exhaustive. Selon lui, l'aide à la mise en œuvre est indissociable de l'annexe «Implementing the Recommendation».

Raiffeisen estime en revanche que le renvoi aux annexes et aux aides à la mise en œuvre des recommandations du TCFD est inutile. La banque réclame donc la suppression des al. 2 et 3 de l'art. 3.

L'UBCS pense que la référence à des versions précises des recommandations du TCFD est inutilement rigide.

3.3.1.9 Format du rapport

Des propositions relatives au format du rapport ont également été formulées lors de la consultation. Les précisions et ajouts ci-après ont notamment été demandés.

3.3.1.9.1 Langue

JPV suggère une publication dans la langue de l'entreprise et/ou de la commune dans laquelle l'entreprise est implantée.

3.3.1.9.2 Précisions

Pour accroître la cohérence, la transparence et la standardisation, foraus souhaite que le Conseil fédéral apporte les précisions suivantes dans le projet: «Le contenu du rapport sur les questions non financières doit être clair, précis, équilibré et ne doit pas induire en erreur. Lorsque les entreprises utilisent le modèle de rapport mis à disposition par le législateur suisse, la structure et le contenu du rapport doivent correspondre à ce modèle.»

3.3.1.9.3 Lisibilité par les personnes et par les machines

Des doutes ont été émis quant à la lisibilité du rapport par les personnes et par les machines, qui est exigée dans le projet.

Eu égard à la demande insuffisante de formats lisibles électroniquement sur le marché, economiesuisse, Swiss Holdings et scienceindustries demandent un délai transitoire de trois à cinq ans pour cette obligation spécifique.

Ethos souligne que la publication des rapports sur le site Internet des entreprises est certes nécessaire, mais insuffisante. Pour permettre une utilisation rapide et standardisée des informations publiées, il est indispensable que l'ordonnance précise le format du rapport. Plusieurs participants (SSF, Dreyer, ethos, EXPERTsuisse, mms solutions et XBRL Switzerland) préconisent donc un balisage numérique des informations quantitatives figurant dans le rapport sur le climat afin que les documents électroniques puissent effectivement être lus par des machines. Ce balisage devrait répondre aux normes reconnues sur le plan international, le format XBRL s'étant établi en la matière. Ethos profite de l'occasion pour renvoyer au balisage numérique désormais exigé dans la directive européenne CSRD et réclame des adaptations correspondantes dans l'ordonnance.

L'indication «par ex. PDF et XBRL» à la page 10 du rapport explicatif serait trompeuse, car elle suggère que le format PDF serait lui aussi lisible par des machines.

3.3.1.9.4 Publication

Un canton (GE), deux partis politiques (PS et Verts), certains milieux intéressés (Alliance Climatique et SSF) et d'autres participants (ASUCO, Greenpeace, Pusch, FPC, ATE et WWF) pensent que la publication des rapports sur le site Internet de l'entreprise concernée, qui est exigée à l'art. 4, al. 2, du projet, ne va pas assez loin. La Chancellerie fédérale devrait regrouper les rapports et les mettre à disposition sur son site Internet afin que le public puisse consulter facilement et sans trop d'efforts les rapports de toutes les entreprises.

GE propose en plus de faire appel à un organisme neutre, tel qu'une haute école ou une université, qui serait chargé d'analyser et d'évaluer l'évolution des rapports reçus sur une période de cinq ans.

L'ASA estime judicieux d'intégrer le rapport sur les questions climatiques dans un rapport sur les questions financières et non financières, mais demande que le rapport TCFD soit désigné comme tel aux fins de comparaison.

Selon ethos, il faudrait préciser le nombre d'années pour lesquelles des données climatiques doivent être publiées. Concrètement, la fondation recommande de publier des données climatiques pour au moins deux années consécutives.

3.3.1.10 Vérification externe

Ethos pense que l'absence de vérification externe pour les questions climatiques contraste avec l'ambition de la Suisse d'occuper une place de leader en matière de transparence climatique au niveau international. La fondation réclame donc la mise en place d'un mécanisme de contrôle externe à l'art. 2, al. 3 (nouveau).

3.3.1.11 Approbation du rapport

Ethos regrette que l'ordonnance n'aborde pas la question de l'approbation du rapport sur les questions climatiques. En particulier, il faudrait préciser si le rapport sur les questions non financières au sens de l'art. 964c CO devrait être approuvé par l'assemblée générale dans le cadre d'un vote contraignant ou d'un vote consultatif.

3.3.1.12 Application

Plusieurs participants (Christian Dreyer, foraus, SSF, swisscleantech et veb) pensent qu'il est inapproprié d'appliquer l'obligation de rendre compte des questions climatiques par l'intermédiaire du droit pénal (art. 325^{er} CP), car elle n'est destinée ni à protéger les investisseurs, ni à garantir le bon fonctionnement des marchés. Il faudrait donc envisager de mettre en place une obligation de vérification des rapports.

3.3.1.13 Entrée en vigueur et délais transitoires

Certains participants (Swiss Holdings, scienceindustries, swissmem, UBCS et Raiffeisen) estiment qu'une entrée en vigueur de l'ordonnance au 1^{er} janvier 2023 est irréaliste. Ils préféreraient une mise en œuvre pour l'exercice 2024.

Selon CFA Society, il faudrait préciser si l'obligation de rendre compte s'applique à l'année civile 2023 achevée, avec un rapport en 2024, et indiquer qu'aucun chiffre des années précédentes ne doit être publié la première année (aucun effet rétroactif).

3.3.1.14 Autres objets

D'après Raiffeisen, le rapport explicatif devrait mentionner plus clairement que l'ordonnance vise en premier lieu à atténuer les changements climatiques, et non à positionner la Suisse comme une place financière durable.

Les assureurs (ASA et Swiss Re) craignent que l'obligation de rendre compte des questions climatiques n'entre en conflit avec d'autres dispositions juridiques, notamment celles du droit de la concurrence. Le rapport explicatif devrait donc être complété et préciser qu'aucune information susceptible de contrevenir à une autre disposition juridique ne doit être publiée.

Swiss Re fait remarquer que l'indication selon laquelle l'application des recommandations du TCFD contribuera à renforcer la stabilité financière, car elle diminuera les risques liés au climat, figurant dans le rapport explicatif, est incorrecte. Elle est d'avis que l'application de ces recommandations contribuera à renforcer la stabilité financière, car les risques climatiques seront identifiés, évalués et gérés.

Selon plusieurs participants (TG, Travail Suisse, Alliance Climatique, foraus, Greenpeace, Pusch, FPC, ATE et WWF), la Confédération devrait indiquer dans le rapport explicatif le nombre et la taille des entreprises concernées par le rapport sur les questions climatiques.

TI a constaté une erreur à l'art. 3, al. 1, let. d, dans la traduction italienne de l'ordonnance: *«Riteniamo che la traduzione piu opportuna di "Kennzahlen und Ziele" in italiano sia "Indicatori et obiettivi", conformemente al testo in francese».*

3.3.2 Arguments formulés dans les avis défavorables

3.3.2.1 Approche réglementaire

Selon GR, rien ne justifie le fait que seules les questions climatiques soient couvertes par l'ordonnance, car conformément à l'art. 964b, al. 1, CO, il faudrait également rendre compte d'autres questions non financières. De plus, le canton pense que l'ordonnance n'apporte aucune valeur ajoutée, car les dispositions du CO, les recommandations du TCFD et l'art. 325^{ter} CP seraient suffisants.

3.3.2.2 Compétence législative

GR critique que la compétence législative ne soit pas déléguée au Conseil fédéral. Les art. 964a ss CO ne requièrent aucune disposition d'exécution, et le Conseil fédéral n'a aucune compétence réglementaire en la matière.

3.3.2.3 Atteinte à la liberté d'entreprendre

L'USS déplore que le projet se traduise dans les faits, contre la volonté du législateur, par une standardisation, car on porte atteinte à la liberté d'entreprendre sous couvert d'agir conformément aux recommandations du TCFD.

3.3.2.4 Analogie avec les recommandations du TCFD

L'USS ne comprend pas pourquoi la Suisse doit mettre en œuvre les recommandations du TCFD en particulier.

3.3.2.5 Relations avec la législation européenne

L'UDC craint une reprise dynamique de la directive européenne 2014/95, qui est en cours de révision, ce qui entraînerait une extension indésirable de l'obligation de rendre compte.

3.3.2.6 Coûts de la réglementation

L'USS a peur que les obligations de rendre compte inscrites dans l'ordonnance n'engendrent des surcoûts importants dans la chaîne de création de valeur.

3.3.2.7 Précisions

L'UDC déplore que le rapport explicatif ne mentionne pas que, dans les faits, les émissions de gaz à effet de serre par habitant ont diminué depuis 1990, mais que l'immigration a annihilé cette baisse. La Confédération devrait donc considérer la réduction de l'immigration.

Annexe: liste des participants à la consultation et des abréviations

I. Cantons

1. Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
2. Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
3. Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
4. Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
5. Landeskantzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
6. Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
7. Chancellerie d'État du Canton de Fribourg	FR
8. Chancellerie d'État du Canton de Genève	GE
9. Staatskanzlei des Kantons Glarus	GL
10. Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
11. Chancellerie d'État du Canton du Jura	JU
12. Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
13. Chancellerie d'État du Canton de Neuchâtel	NE
14. Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
15. Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
16. Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
17. Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
18. Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
19. Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
20. Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
21. Chancellerie d'État du Canton de Vaud	VD
22. Chancellerie d'État du Canton du Valais	VS
23. Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
24. Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH

II. Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

25. PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR
26. Les Verts	PES
27. Parti vert'libéral	pvl
28. Union démocratique du centre	UDC

29. Parti socialiste suisse PS

III. Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne

30. Association des communes suisses communes suisses

IV. Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

31. Fédération des entreprises suisses economiesuisse

32. Union syndicale suisse USS

33. Association suisse des banquiers ASB

34. Union patronale suisse UPS

35. Union suisse des arts et métiers ACS

36. Travail.Suisse Travail.Suisse

V. Milieux intéressés

37. Alliance Sud Alliance Sud

38. Asset Management Association Switzerland AMAS

39. Alliance Climatique Suisse Alliance Climatique

40. Association suisse d'Assurances ASA

41. Swiss Sustainable Finance SSF

42. swisscleantech swisscleantech

43. SwissHoldings SwissHoldings

VI. Autres milieux intéressés

44. Chambres de commerce et d'industrie du canton d'Argovie AIHK

45. Alpiq SA Alpiq

46. Association de Banques Privées Suisses ABPS

47. Association des Juristes Progressistes Vaudois-es JPV

48. ASUCO ASUCO

49. CFA Society Switzerland CFA

50. Dreyer Christian Dreyer

51. EXPERTsuisse EXPERTsuisse

52. Action de Carême Action de Carême

53. Fédération des Entreprises Romandes	FER
54. Fondation Ethos	ethos
55. foraus	foraus
56. Greenpeace	Greenpeace
57. Groupement des Entreprises Multinationales	GEM
58. Hösli Andreas	Hösli
59. CI du commerce de détail suisse	CI CDS
60. Interpharma	Interpharma
61. KMU Klima	KMU Klima
62. Fédération des coopératives Migros	FCM
63. mms solutions AG	mms solutions AG
64. MSCI	MSCI
65. Fondation suisse pour la pratique environnementale	Pusch
66. Raiffeisen Suisse	Raiffeisen
67. Six Group SA	SIX
68. Fondation pour la protection des consommateurs	FPC
69. SWIPRA Services AG	SWIPRA
70. Swiss Trading & Shipping Association	STSA
71. Swissmem	Swissmem
72. Swiss Re Management SA	Swiss Re
73. Umweltfreisinnige St. Gallen	UFS
74. Association transports et environnement	ATE
75. veb.ch	veb
76. Association suisse de l'industrie du ciment	cemsuisse
77. Union Suisse de l'Industrie des Vernis et Peintures	USVP
78. Association de l'industrie suisse des lubrifiants	VSS
79. Union des Banques Cantonales Suisses	UBCS
80. Association des Industries Chimie Pharma Life Sciences	scienceindustries
81. WWF Suisse	WWF
82. XBRL.CH	XBRL