ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Message 2026-DIME-8

25 août 2026

—

Crédit d'engagement pour la mise en œuvre du Plan Climat cantonal 2e génération

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement de 31 millions de francs pour la mise en œuvre d'un paquet de mesures du Plan Climat cantonal de 2e génération (PCC2) pour la période 2027–2030.

Table des matières

—

1 Nécessité de la demande de crédit d'engagement 3

2 Travaux préparatoires 3

3 Principale proposition de la demande de crédit d'engagement 4

3.1 Investissement initial – un déclencheur économique 4

3.1.1 Une anticipation des risques payante 5

3.1.2 Investissement de maîtrise budgétaire face au coût de l'inaction 5

3.1.3 Des retours sur investissement à court et moyen termes pour le tissu fribourgeois 6

3.2 Le rôle exemplaire de l'Etat dans la circulation des fonds publics 6

4 Plan Climat cantonal de 2e génération 7

4.1 Faire ce qui compte avant tout 7

4.1.1 Augmenter l'autonomie du canton face aux énergies fossiles 7

4.1.2 Limiter la vulnérabilité du territoire, des infrastructures, de la population et de la production locale face aux changements climatiques 7

4.1.3 Assurer l'exemplarité de l'Etat qui se traduit par des investissements dans l'économie locale 9

4.1.4 Exemples de mesures préconisées dans le PCC2 9

4.2 Piloter, suivre et adapter la mise en œuvre 9

5 Financement 10

5.1 Paquet de mesure du PCC2 : articulation des montants 10

5.2 Demande de crédit d'engagement 10

6 Effets sur la durabilité et Test climat 11

6.1 Boussole21 11

6.2 Test Climat **12**

7 Conclusion **12**

1 Nécessité de la demande de crédit d'engagement

La loi cantonale sur le climat (LClim, RSF 815.1) entrée en vigueur en 2023, prévoit à ses articles 11 et 12, la révision du Plan Climat cantonal (PCC) tous les cinq ans. La première génération du PCC arrivant à la fin de sa période de mise en œuvre en décembre 2026, le Conseil d'Etat a adopté le Plan Climat cantonal de deuxième génération (PCC2) pour la période 2027–2031. Conformément à l'article 18 LClim, le Conseil d'Etat soumet périodiquement au Grand Conseil un crédit d'engagement destiné au financement des mesures nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par la loi. Dans ce cadre, le présent crédit d'engagement couvre la première phase de mise en œuvre d'un paquet de mesures prévues du PCC2 pour la période 2027–2030, avec la possibilité d'étaler le développement de ces mesures sur une durée supplémentaire d'une année ou de deux ans, en fonction notamment des disponibilités financières de l'Etat. Les besoins de financement relatifs à la poursuite de la mise en œuvre du plan feront l'objet d'une demande ultérieure, conformément au principe de financement périodique prévu par l'article 18 LClim. D'autres projets sectoriels d'envergure feront l'objet de demandes de financement individuelles ultérieures, pour un montant estimé à 29,65 millions de francs.

Le modèle choisi offre la même assurance de flexibilité financière et de suivi que pour le PCC1. Chaque tranche annuelle reste soumise à l'étape de validation du budget par le Grand Conseil, garantissant ainsi le maintien d'un contrôle démocratique et budgétaire strict face à l'évolution de la situation financière de l'Etat.

L'expérience du PCC1 démontre le fonctionnement de ce mécanisme. En effet, sur le crédit d'engagement initial de 21 millions de francs pour la période 2022–2026 ainsi que le montant de 1,79 millions de francs porté au budget en 2021, les tranches octroyées les dernières années s'élèvent à 18,59 millions, soit quelques 4,2 million de francs de moins qu'initialement prévu, soit un peu moins de 82 % du montant prévu pour la mise en œuvre du PCC1. Quant aux dépenses effectives jusqu'à fin 2025, elles s'élèvent à 15,66 millions de francs.

A l'instar de ce qui s'est fait pour le PCC1, le crédit d'engagement, qui prend la forme d'un crédit-cadre au sens de l'article 32 de la loi sur les finances de l'Etat (LFE, RSF 610.1), fixe un plafond de 31 millions de francs pour les quatre premières années de la mise en œuvre d'un paquet de mesures prévues, avec des tranches annuelles en fonction des disponibilités budgétaires. Si le PCC2 porte sur une période 2027–2031, la durée du crédit d'engagement ne porte que sur les quatre premières années, pour tenir compte du contexte financier de l'Etat, mais aussi afin de tenir compte des évolutions technologiques ainsi que des incertitudes liées aux politiques énergétique, climatique et économique ainsi qu'au contexte international. Cette durée permettra d'évaluer, en cours de mise en œuvre, les éventuels besoins supplémentaires, tout en conciliant la prévisibilité nécessaire aux politiques climatiques sectorielles et le respect des équilibres financiers du canton.

2 Travaux préparatoires

Tout comme pour la première génération, les travaux d'élaboration de la deuxième génération de Plan sont marqués par une démarche participative en amont et en aval. Le PCC2 permet ainsi au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil une demande qui s'appuie sur les besoins d'accélération et les potentiels d'innovation des partenaires de l'Etat.

L'entrée en fonction de la Commission Climat nouvellement constituée interviendra au début de la mise en œuvre du PCC2. Instituée par la LClim et son règlement d'exécution (RClim, RSF 815.11), elle réunit des représentants du Grand Conseil, des communes ainsi que des milieux et organisations intéressés. Elle sera consultée sur la mise en œuvre du PCC et les projets importants. Cette commission consultative contribuera ainsi au suivi de la politique climatique cantonale.

En vue d'élaborer le PCC2, une démarche participative a été menée dès le second semestre 2024. Elle a combiné une enquête en ligne, des ateliers réunissant les principaux partenaires concernés (administration, économie, communes et société civile) ainsi qu'une évaluation des mesures par les services de l'Etat. Après examen par les instances de gouvernance compétentes, l'avant-projet a été soumis à une consultation interne, puis à une consultation publique, conformément à l'article 8 LClim.

Cette dernière s'est achevée le 17 juillet 2026 et a permis de recueillir les observations de plus de 70 entités issues des milieux politiques, économiques, associatifs, administratifs et de la société civile (avec près de 1300 commentaires / demandes). L'ensemble des contributions a été analysé et pris en compte dans la finalisation du PCC2 adopté par le Conseil d'Etat. La procédure de consultation a été menée, pour la première fois à titre pilote, au moyen de la plateforme e-consultation. Cet outil a considérablement facilité le traitement systématique de l'ensemble des prises de position.

Concernant la partie stratégique, les propositions visaient principalement à préciser le cadre légal, les objectifs climatiques, la gouvernance, le financement, le suivi ainsi que les rôles respectifs de l'Etat et des communes. Les avis relatifs aux moyens financiers étaient contrastés : certains participants demandaient de limiter les dépenses publiques consacrées à la mise en œuvre du Plan Climat, tandis que d'autres préconisaient des investissements sensiblement plus élevés afin d'en renforcer l'impact. Le document a été complété ou clarifié sur plusieurs de ces points, notamment concernant les incidences financières. Aucune adaptation n'a été apportée lorsque les propositions dépassaient les compétences cantonales ou étaient déjà couvertes par d'autres instruments.

Concernant le plan d'action, les propositions portaient principalement sur la mobilité, les bâtiments et l'énergie, l'aménagement du territoire, l'économie, l'agriculture et les ressources naturelles. Les objectifs, la formulation ou le périmètre de certaines actions ont été précisés, sans modification substantielle de l'architecture du plan ni de l'enveloppe financière prévue. Les demandes visant aussi bien une réduction marquée des moyens que des investissements supplémentaires importants n'ont ainsi généralement pas été retenues.

Le rapport de consultation détaillé figurant en annexe présente l'ensemble des propositions reçues et les réponses qui leur ont été apportées.

3 Principale proposition de la demande de crédit d'engagement

—

3.1 Investissement initial – un déclencheur économique

Le plan d'action du PCC2 se positionne comme porteur d'une économie locale, résiliente et moderne, dans un contexte financier cantonal préoccupant. La gestion des risques climatiques relève non seulement des engagements pris par l'Etat face aux changements climatiques, mais constitue aussi un levier majeur d'efficience budgétaire à long terme pour tout le canton.

Les principales études privées publiées en Suisse au cours des dernières années sur les investissements nécessaires à la gestion des risques climatiques (p. ex. World Economic Forum[1], Association suisse des banquiers[2]) vont dans le même sens que les principales études scientifiques et préconisent une stratégie d'investissement dite de l'anticipation des efforts (*front-loading*) avec des investissements plus importants jusqu'en 2035 de manière à lancer un signal fort au marché. Les risques économiques identifiés dans les diverses publications et l'importance des secteurs impactés dans le canton de Fribourg sont le fil rouge des 23 mesures budgétisées faisant partie du PCC2 et adoptées par le Conseil d'Etat.

[1] World Economic Forum & Boston Consulting Group. (2024a). *Bold Measures to Close the Climate Action Gap: A Call for Systemic Change by Governments and Corporations et* World Economic Forum & Boston Consulting Group. (2024b). *The Cost of Inaction: A CEO Guide to Navigating Climate Risk*

[2] Association suisse des banquiers & Boston Consulting Group. (2021). *Finance durable : Besoins en investissement et financement pour la neutralité climatique de la Suisse d'ici 2050*

3.1.1 Une anticipation des risques payante

L'action préventive permet de prémunir le territoire contre des coûts macroéconomiques de plus en plus lourds et contre les dégâts dus aux catastrophes naturelles.

Les baisses de rendement dues à l'augmentation des périodes de sécheresse et de précipitations extrêmes menacent directement l'économie agroalimentaire. Les limitations et interdictions totales de pompage dans les eaux superficielles édictées par l'Etat restreignant les autorisations permanentes de prélèvement sont aujourd'hui déjà une réalité.

Les dommages aux propriétés et infrastructures engendrent également des coûts exorbitants. Dans le canton de Fribourg, les intempéries de 2021 ont généré une facture record de 81,5 millions de francs de dégâts aux bâtiments selon l'Établissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB)[3].

Anticiper les pannes d'infrastructures, les pénuries de matières premières dues à des infrastructures routières coupées ou les arrêts temporaires d'installations industrielles lors d'événements climatiques extrêmes (surchauffe, manque d'eau de refroidissement, risque aggravé de crues) et les dangers sanitaires augmente notre capacité à y faire face. Anticiper assure une protection économique à la productivité de notre économie qui court le risque de pertes sèches importantes. Un ralentissement économique tel que vécu durant la pandémie de COVID-19 ou tout simplement une évacuation massive de toute une région à cause de feux de forêt comme vient de le connaître le département de la Gironde en France il y a quelques semaines ont un impact fort sur l'économie d'une région ou d'un canton. Financer la résilience de notre territoire permettra de garantir la continuité des activités privées et de sauvegarder l'emploi régional face à ces risques émergents.

3.1.2 Investissement de maîtrise budgétaire face au coût de l'inaction

L'augmentation de l'enveloppe budgétaire du PCC2 suscite légitimement des questions quant à sa proportionnalité dans un contexte de responsabilité des finances publiques. Si ce crédit d'engagement ne constitue pas simplement une charge courante, mais un investissement de couverture des risques et de relocalisation de la valeur économique, le volume financier a néanmoins été revu à la baisse par rapport aux documents mis en consultation, avec une première étape écourtée de mise en œuvre du PCC2, afin de tenir compte des retours de consultation.

Indépendamment de cette adaptation, il convient de rappeler le consensus scientifique large qui conclut que le coût de l'inaction dépasse de loin les montants requis pour la transition. Ce paradigme, posé initialement par le Rapport Stern (2006) pour le gouvernement britannique, qui estimait que l'inaction équivaudrait à une perte annuelle d'au moins 5 % à 20 % du PIB mondial contre seulement 1 % pour le coût de l'action, a été largement confirmé par les connaissances scientifiques récentes.

On sait aujourd'hui que les coûts macroéconomiques des changements climatiques sont d'un ordre de grandeur nettement supérieur à ce qui était précédemment estimé (p. ex. étude Bilal & Känzig, *Quarterli Journal of Economics*, Volume 141, Issue 2, 2026, pages 889–944). Il est ainsi aujourd'hui estimé qu'un réchauffement global permanent de 1 °C pourrait réduire le PIB mondial de plus de 20 % à long terme. Sous un scénario de réchauffement de 2 °C d'ici 2100, les pertes de PIB atteindraient 53 % d'ici la fin du siècle, entraînant une baisse de bien-être équivalente à plus de 30 % de la consommation permanente.

Dans ce contexte, dont les perspectives valent aussi pour la Suisse et le canton de Fribourg, et en alignant les moyens sur les obligations de la LClim et de la LCl, le présent crédit permet de planifier et de lisser les dépenses sur la décennie. Agir de manière préventive et ciblée permet réduire le risque financier des budgets d'urgence post-catastrophes et une augmentation disproportionnée du coût final de la transition, tout en stimulant l'économie de proximité par la transition énergétique. Ce crédit d'engagement constitue un moyen efficient à moyen et long-terme de participer à la stabilité du canton, des communes, ainsi qu'à l'attractivité fiscale.

[3] Sinistres - ECAB - KGV

3.1.3 Des retours sur investissement à court et moyen termes pour le tissu fribourgeois

La consultation publique du PCC2 a mis en évidence la volonté des partenaires tels que communes, entreprises, hautes écoles et les particuliers de contribuer activement à la politique climatique cantonale. Les efforts considérables déjà réalisés à ce jour ont fait l'objet d'investissements de leurs parts et de leurs propres initiatives. Leur rôle dans l'atteinte des objectifs climatiques n'est plus à démontrer. Toutefois, de nouvelles obligations légales ont été définies et répartissent désormais l'effort entre l'Etat, les communes, la population et les entreprises et qui, selon la loi fédérale sur le climat et l'innovation (LCl, RS 814.310), devront atteindre le zéro net émission en 2050.

Partant de ce socle solide, le PCC2 repose sur une logique d'incitation et de soutien des partenaires locaux, en allégeant les démarches administratives de subventionnement, en réorientant les besoins énergétiques vers la production locale ou encore en soutenant des pratiques agricoles améliorant la capacité de rétention d'eau des sols. Ces subventions d'impulsion possèdent des retours sur investissement importants. Une étude d'impact récente du Programme Bâtiments Suisse montre que chaque franc de subvention publique génère en moyenne 7 fr. 40 d'investissements totaux dans l'économie.

La stratégie d'investissement du denier public dans l'économie locale permettra de donner un signal fort au marché et d'engendrer ainsi plus d'investissements privés dans l'économie locale par effet de levier.

A titre d'exemple, la souveraineté face à l'importation d'énergies fossiles pourrait permettre au canton de relocaliser des dépenses estimées entre 310 et 460 millions de francs par an directement dans le tissu économique fribourgeois, au profit d'entreprises d'énergies renouvelables, du milieu de la construction et des artisan-e-s locaux. Cette « facture énergétique » représente les dépenses de l'entier de la société : les ménages quand ils font leur plein d'essence, remplissent leur citerne ou paient leur facture de chauffage ; il en va de même pour les entreprises ; il s'agit de la facture globale d'achat d'énergie fossile. On le sait, ces coûts représentent une part toujours plus grande pour les ménages modestes. La transition climatique représente ainsi une opportunité de réduire les charges qui pèsent sur leur budget pour autant que les mesures prises soient socialement équitables et garantissent une transition « juste ».

Par ailleurs, les investissements initiaux dans l'efficience énergétique et la décarbonation constituent une source d'économies nettes sur l'ensemble de leur cycle d'utilisation en raison du moindre coût du carburant indigène et de la maintenance. Qu'il s'agisse de flottes de véhicules électriques ou du remplacement de chauffages fossiles par des pompes à chaleur, le surcoût de départ est rapidement amorti, augmentant le pouvoir d'achat des ménages et la marge opérationnelle des PME fribourgeoises.

De plus, des gains de productivité par la résilience des sols sont également attendus. En effet, les mesures d'adaptation intègrent des pratiques d'augmentation des stocks de carbone (humus) dans les sols agricoles qui, elles-mêmes, participes à la séquestration du carbone. L'amélioration de la qualité agronomique des terres qui en découle engendre des gains directs de productivité (meilleure capacité de rétention de l'eau, fertilité accrue, résistance aux sécheresses), sécurisant ainsi la rentabilité à long terme de notre secteur agroalimentaire.

3.2 Le rôle exemplaire de l'Etat dans la circulation des fonds publics

Les objectifs climatiques de l'Administration cantonale ont une échéance plus courte que ceux du canton. En effet, la neutralité carbone de l'Administration est annoncée pour 2040 dans la LClim tout comme dans la LCl, soit dix ans plus tôt que l'atteinte du zéro net en 2050 pour le territoire cantonal.

L'Etat se doit d'être exemplaire afin de garantir la cohérence et la crédibilité de son action en matière climatique. Il s'est engagé à réduire les émissions de gaz à effet de serre de ses activités et à adapter ses infrastructures aux effets des changements climatiques. Les investissements nécessaires à garantir l'exemplarité de l'Etat seront principalement utilisés pour mandater les acteurs privés du canton, en particulier dans le domaine de la construction. Les chantiers et rénovations conséquents de l'Etat permettront de stimuler l'innovation locale et de faire monter en compétences notre main d'œuvre qualifiée.

4 Plan Climat cantonal de 2e génération

—

Le Conseil d'Etat a adopté le PCC2 pour la période 2027–2031. Pour préserver ce qui fait la force du canton, il se donne les moyens de mettre en œuvre 23 mesures thématiques destinées à renforcer la gestion des risques climatiques sur le territoire.

4.1 Faire ce qui compte avant tout

Le PCC2 poursuit les trois objectifs :

4.1.1 Augmenter l'autonomie du canton face aux énergies fossiles

Le bilan carbone et les trajectoires de réductions sectorielles sont les instruments de suivi et de planification utilisés pour opérer une sortie progressive des énergies fossiles. Ils permettent de prioriser les mesures à mettre en place et d'identifier leur efficacité. Conformément à l'article 11 LClim, un bilan carbone est effectué tous les 5 ans dans le canton, afin de mettre en évidence les différents postes d'émissions et leur évolution au fil du temps.

L'introduction de trajectoires de réduction des émissions par secteur d'activité cantonal est une nouveauté du PCC2, en application de la loi sur le climat et de la volonté du Grand Conseil. Ces projections d'ici 2050 permettent de prévoir plus précisément la sortie progressive des énergies fossiles de certains grands secteurs en particulier : les transports, le bâtiment, l'agriculture et l'industrie. Les résultats obtenus sont la base de travail évolutive utilisée pour définir les besoins de ces secteurs en matière de décarbonation dans le PCC2. Ces trajectoires sont comme des points de référence, qui pourront guider les politiques publiques en matière de climat.

4.1.2 Limiter la vulnérabilité du territoire, des infrastructures, de la population et de la production locale face aux changements climatiques

Les changements climatiques sont une réalité déjà observable dans le canton de Fribourg. Leurs impacts sur nos infrastructures, sur nos récoltes, sur notre santé et celles de nos bêtes ou de nos forêts sont plus ou moins forts selon le degré d'exposition et de vulnérabilité.

Le canton de Fribourg présente une grande diversité géographique, allant des régions de plaine au nord jusqu'aux Préalpes au sud, ce qui induit des différences d'exposition aux changements climatiques, comme le montrent les scénarios climatiques cantonaux. Il est donc pertinent de distinguer les principaux risques selon les secteurs ou les zones du territoire.

Le sud est marqué par des enjeux liés aux risques naturels, au manque d'eau dans les alpages, à la préservation des écosystèmes et au maintien d'un tourisme de qualité et de proximité, tandis que le reste du canton est confronté à des défis en matière de gestion de l'eau en milieu urbain et en zone agricole, de préservation des sols fertiles et de la biodiversité ainsi que de la santé humaine et animale.

La carte des risques naturels (voir page suivante) pour le territoire du canton de Fribourg est l'outil de travail par excellence pour le développement de l'adaptation aux changements climatiques. Elle consiste à évaluer l'évolution des risques, d'aujourd'hui à 2060, à la lumière des projections climatiques et hydrologiques, de l'exposition et de la vulnérabilité, tout en tenant compte des spécificités et des contraintes régionales.

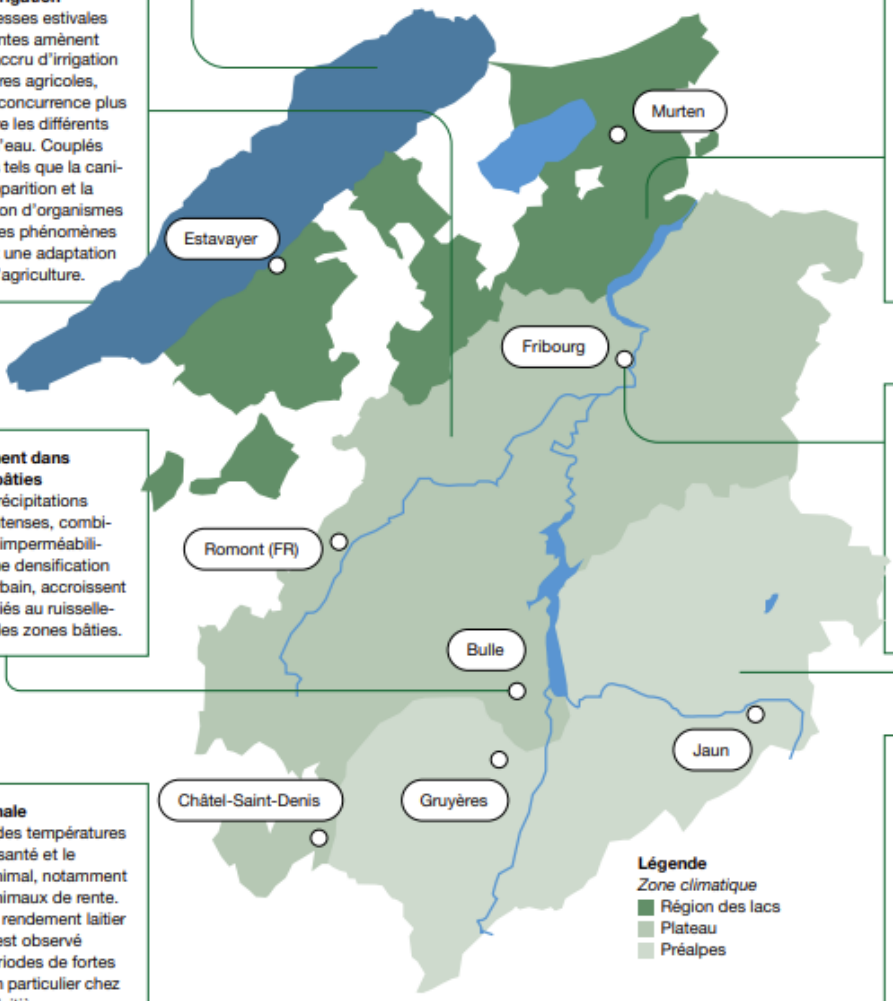
Dégradation des écosystèmes aquatiques
Les changements climatiques se traduisent par une hausse de la température de l'eau et par une modification de la stratification des lacs. Cette modification limite le brassage des couches d'eau, augmentant la probabilité d'apparition d'algues toxiques ou de problèmes microbiologiques. La combinaison de ces différents facteurs met en péril les écosystèmes aquatiques.

Santé humaine
Les êtres humains sont confrontés à une hausse des températures moyennes et extrêmes, à des intensités et fréquences plus importantes de tempêtes et de grêle. La population à risque est particulièrement vulnérable à ces changements, provoquant une dégradation de leur santé et leur bien-être.

Faibles niveaux d'eau
De longues périodes de sécheresse abaissent considérablement le niveau des eaux de surface et des eaux souterraines. Certaines rivières peuvent même être mises complètement à sec. Cela implique des conséquences importantes pour la faune et la flore, mais également pour les activités humaines, notamment l'approvisionnement en eau potable et la production d'hydroélectricité.

Besoin d'irrigation
Les sécheresses estivales plus fréquentes amènent un besoin accru d'irrigation pour les terres agricoles, créant une concurrence plus grande entre les différents usages de l'eau. Couplés aux risques tels que la canicule ou l'apparition et la dissémination d'organismes nuisibles, ces phénomènes nécessitent une adaptation accrue de l'agriculture.

Forêt et incendies
La forêt fribourgeoise couvre plus d'un quart du territoire cantonal. Les essences actuelles, particulièrement les épicéas, ne sont pas adaptées à la hausse des températures et aux sécheresses estivales. Ces dernières impliquent une augmentation du risque d'incendies de forêt.



Ruissellement dans les zones bâties
De fortes précipitations brèves et intenses, combinées à une imperméabilisation et une densification du milieu urbain, accroissent les dégâts liés au ruissellement dans les zones bâties.

Ilots de chaleur urbains
Des températures élevées sont à l'origine d'une diminution du bien-être, d'une détérioration de la santé et d'une baisse de la productivité des individus, en particulier dans les zones densément bâties à basse altitude.

Santé animale
La hausse des températures menace la santé et le bien-être animal, notamment celle des animaux de rente. De plus, un rendement laitier plus faible est observé lors des périodes de fortes chaleurs, en particulier chez les vaches laitières.

Laves torrentielles et glissements de terrain
Les mouvements de terrains, tels que les laves torrentielles ou les glissements de terrains sont amenés à devenir plus fréquents et intenses dans la région des Préalpes. Ces aléas mettent en péril les personnes et les infrastructures.

Perte de sols de qualité et de biodiversité
En raison de la hausse des températures, des précipitations intenses et de la sécheresse estivale, les sols fribourgeois perdent en qualité (fertilité, érosion, réduction de l'infiltration). De plus, les changements climatiques accentuent la pression sur la biodiversité déjà en déclin.

Eau dans les alpages
Les alpages subissent une pression croissante au niveau de l'approvisionnement en eau durant l'été. De plus, les sécheresses estivales ont également une incidence sur le rendement des surfaces herbagères, augmentant la pression sur les alpages.

4.1.3 Assurer l'exemplarité de l'Etat qui se traduit par des investissements dans l'économie locale

Le PCC2 implique un investissement conséquent des finances de l'Etat, au travers des 23 mesures apportant une contribution *indéniable* à la transition structurelle vers la décarbonation de la société et l'adaptation aux changements climatiques. Avec cette mise à jour, le Conseil d'Etat intensifie son action afin d'œuvrer à l'atteinte des objectifs climatiques du canton, tels que fixés dans la LClim. En injectant ces montants dans l'économie locale, l'Etat impulse un mouvement économique local vertueux, qui permet de maintenir la qualité de vie pour tout le monde, protéger les biens et soutenir le tissu économique sous pression.

Cette stratégie économique d'impulsion accélère les efforts déjà engagés par les partenaires de l'Etat. Ainsi, le crédit d'engagement de 31 millions de francs permettra de donner un signal fort au marché et donc de stimuler l'innovation et la main-d'œuvre qualifiée de nos industries fribourgeoises. L'investissement appelant l'investissement, les bénéfices économiques retomberont directement dans le tissu local. La réduction des coûts énergétiques et l'amortissement des équipements se répercuteront directement dans le budget des ménages et les marges opérationnelles des entreprises.

4.1.4 Exemples de mesures préconisées dans le PCC2

Faire réparer plutôt que jeter, manger local plutôt qu'importer, se déplacer autrement : le PCC2 soutient les circuits courts, du tourisme de proximité et de l'artisanat régional. La consommation d'une alimentation saine et locale est préconisée, de même que l'orientation vers les énergies renouvelables produites sur le territoire cantonal.

Les démarches administratives sont allégées pour les communes ou les entreprises qui souhaitent sortir petit à petit des énergies fossiles. Il en est de même pour les actions d'adaptation aux changements climatiques : les subventions sont facilitées pour les communes qui mettent en place des mesures de lutte contre les îlots de chaleur.

Par le biais du Plan Climat Agriculture et de ses deux volets : adaptation aux changements climatiques et protection du climat, l'agriculture est également soutenue pour le développement de cultures adaptées aux aléas climatiques ou l'amélioration de la qualité des sols et le stockage du carbone.

La gestion et la préparation aux événements climatiques extrêmes est centrale, à travers la lutte contre les incendies de forêts, la gestion intégrée des risques naturels ou le contrôle de l'approvisionnement en eau pour ses différents usages. Les attaques sur la santé humaine, animale ou végétale par des espèces envahissantes, tel que le moustique-tigre, font également l'objet de mesures dans le PCC2.

4.2 Piloter, suivre et adapter la mise en œuvre

Il est prévu que la mise en œuvre du PCC2 se déploie sur les années 2027 à 2031, soit sur 5 ans pour suivre la législature, avec des possibilités d'étalement dans le temps en fonction des disponibilités financières et un crédit-cadre qui permet de financer la première phase de déploiement du plan. Le Conseil d'Etat met en œuvre la stratégie par l'intermédiaire des Directions et unités administratives désignées dans le descriptif des mesures et se repose également sur l'expertise de ses partenaires. Le modèle de gouvernance développé dans le PCC2 (se référer à la page 75 du document en annexe) se base sur le RClim qui précise les tâches de chaque niveau d'action (Conseil d'Etat, Délégation du Conseil d'Etat, DIME, Comité interdirectionnel, Service de l'environnement ainsi que la Commission Climat).

Comme pour le PCC1, l'efficacité des mesures ainsi que l'état d'avancement de leur mise en œuvre par les ressources allouée sont évaluées chaque année à travers d'un rapport annuel de mise en œuvre (art. 11, al. 3 LClim) ainsi que par la mise en ligne de fiches de suivi action par action sur le site fr.ch, assurant une transparence dans la mise en œuvre de PCC.

Il est prévu de renouveler intégralement le Plan Climat à l'issue du déploiement du PCC2 avec pour horizon temporel la législature suivante, soit 2032–2036, conformément aux articles 11 et 12 de la LClim.

5 Financement

5.1 Paquet de mesure du PCC2 : articulation des montants

Le montant demandé pour la mise en œuvre du PCC2 s'élève, pour la période 2027 à 2030, à 31 millions de francs. Ce montant comprend le financement d'une grande partie de la mise en œuvre des mesures, ainsi que les ressources (y compris en personnel) nécessaires à leur réalisation et à leur suivi. Les montants nécessaires ont été estimés par les expert-e-s des Directions et services cantonaux concernés, et présentés au COPIL.

2027	2028	2029	2030
7 050 000	8 050 000	7 950 000	7 950 000

Tab. 1 Répartition envisagée des 31 mio de francs du PCC2 pour 2027 à 2030.

Il convient de préciser que ces 31 millions de francs couvrent en partie les actions d'impulsion et de soutien participant à l'atteinte des objectifs climatiques : coordination, accompagnement, subventions ciblées, ressources humaines dédiées et pilotage stratégique du PCC2. A l'heure actuelle, les montants inscrits au plan financier pour les années 2027 et 2028 sont respectivement de 7,050 et 8,050 millions de francs, soit un total de 15,1 millions de francs pour les années 2027–2028. Les 15,9 millions de francs restants seront répartis sur les années 2029–2030, montants qui s'inscrivent dans la continuité des efforts financiers déjà anticipées et dont l'ampleur définitive dépendra des disponibilités financières de l'Etat et des décisions budgétaires idoines.

En complément, de grands projets d'investissements sectoriels relatifs au climat tels que le futur plan d'action électromobilité, le soutien à l'assainissement et au changement de systèmes de chauffage de l'Etat, ou encore la gestion des eaux feront l'objet de demandes individuelles de financement distinctes. Ces dépenses d'investissement sectorielles sont estimées à 29,65 millions de francs et ne sont pas incluses dans la présente demande de crédit d'engagement. Cette distinction garantit une transparence budgétaire et permet de soumettre les grands projets à une évaluation et à un contrôle spécifique.

5.2 Demande de crédit d'engagement

Le présent projet de décret porte sur le montant de 31 millions de francs, nécessaires pour la mise en œuvre d'un paquet de mesures du Plan Climat cantonal 2027 à 2030. Ces 31 millions de francs seront répartis progressivement au cours des quatre prochaines années (v. tableau ci-dessus) et utilisé pour le financement des mesures comme cela est détaillé dans le plan d'action du PCC. Cette manière d'opérer permettra de réévaluer la situation dans le cas où des fonds supplémentaires seraient nécessaires, mais aussi en fonction du disponible financier de l'Etat et des priorités mises, raison pour laquelle le décret prévit un étalement dans le temps de deux ans supplémentaires au maximum.

Le crédit d'engagement demandé permettra de financer la mise en œuvre des mesures prévues dans le plan d'action du PCC2. Ces mesures contribueront à la réalisation de la stratégie climatique cantonale définie par le Conseil d'Etat et permettront de coordonner les démarches entreprises en faveur du climat au sein de l'Etat de Fribourg.

Le présent décret est soumis au référendum financier facultatif. Compte tenu du montant de la dépense, le projet de décret devra, conformément à l'article 141 alinéa 2 de la loi sur le Grand Conseil (RSF 121.1), être adopté à la majorité des membres du Grand Conseil et non à la majorité des membres présents (art. 140 de la même loi).

6 Effets sur la durabilité et Test climat

—

6.1 Boussole21

La présente évaluation traite des effets sur le développement durable du Plan Climat cantonal de 2e génération. Elle a eu lieu suite à l'autorisation de mise en consultation publique du projet par le Conseil d'Etat.

L'analyse porte sur un horizon temporel de 5 à 10 ans, est centrée sur le canton de Fribourg, tout en intégrant des réflexions sur les impacts potentiels au-delà des frontières cantonales si nécessaire. La situation de référence retenue est celle du canton dans 5 à 10 ans en l'absence du PCC2 ou avec le PCC2. Conformément à l'article 197 al. 1 let. ebis de la loi sur le Grand Conseil (LGC, RSF 121.1), cette évaluation vise à fournir les éléments nécessaires à la rédaction du chapitre obligatoire sur les effets du projet sur le développement durable.

Elle a été menée par un petit groupe d'expert·e·s issu·e·s de l'Etat, sur la base de leurs connaissances, sans recours à des données externes. Cette évaluation se veut qualitative et subjective.

L'évaluation du PCC2 met en évidence une orientation clairement favorable au pilier environnemental du développement durable, avec une majorité de critères évalués positivement. Le plan vise à créer les conditions nécessaires à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à l'adaptation aux changements climatiques et à la préservation des ressources naturelles.

Les effets les plus favorables concernent notamment l'énergie, les changements climatiques et risques, la qualité de l'air, la biodiversité, la consommation de ressources, ainsi que le cadre de vie et l'espace public. Le PCC2 devrait favoriser la transition énergétique, le développement de solutions de sobriété et d'efficacité énergétique ainsi que le renforcement de la résilience du territoire face aux effets des changements climatiques. Des retombées positives sont également attendues sur la qualité de l'environnement, grâce notamment aux mesures de végétalisation, à la réduction des îlots de chaleur et à la protection des milieux naturels tout comme sur l'économie.

L'impact sur la mobilité durable, l'utilisation du sol ainsi que sur la qualité du sol et de l'eau est jugé favorable avec réserves. À travers plusieurs mesures ciblées, le PCC2 contribue à promouvoir les transports publics et la mobilité active, tout en générant des co-bénéfices en matière d'aménagement du territoire et de préservation des ressources naturelles. Toutefois, l'atteinte de certains objectifs demeure conditionnée à l'obtention de financements complémentaires, à l'évolution du cadre réglementaire ou à l'engagement d'autres acteurs publics et privés.

Du côté social, plusieurs critères sont évalués favorablement, notamment en ce qui concerne la formation et l'éducation, la santé et la prévention ainsi que l'amélioration du cadre de vie. À travers des actions de sensibilisation, de formation et de protection des personnes vulnérables, le PCC2 contribue au renforcement des capacités d'adaptation de la population. D'autres effets sociaux restent toutefois plus indirects ou insuffisamment développés. Les critères liés à l'égalité des chances et à la cohésion sociale obtiennent ainsi une évaluation moyenne, en raison d'une prise en compte encore limitée des enjeux de justice climatique, d'accessibilité des mesures et d'inclusion de certaines catégories de population.

Sur le plan économique, les résultats sont globalement positifs mais plus nuancés. La création de richesse, les conditions-cadres pour l'économie sont évaluées comme favorables avec réserves. Le PCC2 devrait générer des retombées économiques liées à la mise en œuvre des mesures et soutenir les entreprises dans leurs démarches de décarbonation. Toutefois, si le respect des obligations légales fédérales peut nécessiter des investissements importants à court terme de la part des acteurs et actrices économiques, les mesures prévues visent à en atténuer les coûts. Leur mise en œuvre représente en revanche un investissement significatif pour l'Etat.

La résilience économique est évaluée favorablement, notamment grâce aux mesures de soutien aux entreprises, aux démarches de sobriété et au développement des énergies renouvelables. En revanche, la compétitivité de l'économie et l'innovation obtiennent une évaluation moyenne. Le PCC2 y contribue principalement de manière indirecte, notamment à travers les mesures d'accompagnement de la décarbonation des entreprises. Le renforcement de la

compétitivité repose avant tout sur la capacité des acteurs économiques à s'adapter aux évolutions du contexte climatique et énergétique. Ce à quoi participe en partie les mesures du PCC2 dans ce domaine.

En matière de gestion publique et de gouvernance, l'évaluation est globalement positive. Le PCC2 prévoit des mécanismes de coordination, de concertation et de suivi favorisant une gouvernance durable, notamment à travers la collaboration avec les communes, la mise en place d'instances dédiées au climat, l'accès à l'information et l'implication des parties prenantes dans les processus de consultation.

Dans l'ensemble, l'évaluation met en évidence un plan cohérent et bien aligné avec les objectifs du développement durable, dont les bénéfices environnementaux sont particulièrement marqués. Les principales réserves concernent la concrétisation de certaines mesures, leur financement, ainsi que le renforcement de certaines dimensions sociales afin d'assurer une transition climatique à la fois efficace, inclusive et équitable.

6.2 Test Climat

Le projet de PCC2 a réalisé la procédure du Test climat au titre de deux critères. En effet, le test s'applique automatiquement aux planifications et programmes du Conseil d'Etat, comme c'est le cas présentement, ainsi qu'aux projets représentant un investissement financier supérieur au seuil de ⅛ % du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat arrêtés par le Grand Conseil, soit pour l'année 2026 un montant de 5 973 694 francs.

Le Test climat est appliqué conformément à la procédure explicitée aux articles 9 et suivants du RClim et sur la base de la méthodologie en vigueur.

Un test préliminaire a été réalisé au moyen du formulaire ad hoc. Le PCC, en tant que planification climatique cantonale, contribue intrinsèquement à l'atteinte des objectifs climatiques du canton et ne comporte pas d'impact climatique négatif important. La Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement estime qu'un test approfondi n'est pas nécessaire et que le test préliminaire est suffisant.

Il s'agit toutefois d'une planification complexe. Le test permet notamment de mettre en évidence les co-bénéfices du PCC dans son volet d'adaptation aux changements climatiques. Il révèle également que la mise en place de certains aménagements prévus – par exemple en matière d'électrification des véhicules – générera une faible quantité d'émissions de GES, bien que le projet, dans son ensemble, réduise les émissions à long terme par rapport à la situation initiale.

7 Conclusion

Au vu des éléments présentés, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil d'ouvrir auprès de l'Administration des finances un crédit d'engagement de 31 millions de francs pour la mise en œuvre d'un paquet de mesures du PCC2 pour les années 2027 à 2030.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à adopter le présent projet de décret.

Annexes

> Décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour la mise en œuvre du Plan Climat cantonal du canton de Fribourg
> Plan Climat cantonal de 2e génération
> Rapport de consultation PCC2
> Flyer du PCC2 – Gestion cantonale des risques climatiques en un coup d'oeil