

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi sur le climat (LClim)

Le présent rapport explicatif accompagne l'avant-projet de loi sur le climat mis en consultation. Il est structuré de la manière suivante :

1	ORIGINE ET NÉCESSITÉ DU PROJET	2
1.1	<i>Constat et nécessité d'agir</i>	2
1.2	<i>Cadre international</i>	3
1.3	<i>Loi fédérale sur le CO₂ et stratégie climatique à long terme de la Confédération</i>	4
1.3.1	<i>La loi sur le CO₂</i>	4
1.3.2	<i>Révision de la loi sur le CO₂</i>	5
1.3.3	<i>Stratégie climatique à long terme de la Confédération</i>	6
1.4	<i>Rôle des cantons</i>	7
1.5	<i>Programme de législature fribourgeois 2017-2021</i>	8
1.6	<i>Objets parlementaires cantonaux</i>	8
1.7	<i>Climat et développement durable</i>	10
1.8	<i>Actions entreprises par le Canton</i>	10
1.8.1	<i>Politiques sectorielles et intersectorielles contribuant aux objectifs climatiques</i>	10
1.8.2	<i>Vers une politique climatique cantonale</i>	11
1.9	<i>Coûts de l'inaction et avantage de l'action</i>	13
1.10	<i>Pertinence d'une loi cantonale sur le climat</i>	15
2	ORGANISATION DES TRAVAUX ET PRINCIPALES PROPOSITIONS	16
2.1	<i>Organisation des travaux</i>	16
2.2	<i>Principales propositions</i>	16
3	COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS	20
4	COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS FINALES	Erreur ! Signet non défini.
5	INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL	33
6	EFFETS DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ETAT-COMMUNES	35
7	EFFETS SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	35
8	CONSTITUTIONNALITÉ, CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ	36
8.1	<i>Constitutionnalité</i>	36
8.2	<i>Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité</i>	36

1 ORIGINE ET NÉCESSITÉ DU PROJET

Cet avant-projet de loi sur le climat (LClim) vise à encadrer et à renforcer la politique climatique du canton de Fribourg. Il constitue la réponse à la motion 2019-GC-44, reçue favorablement par le Conseil d'Etat et prise en considération par le Grand Conseil en juin 2020.

Cette première partie du rapport explicatif revient sur les origines et la nécessité d'un tel projet. Après un examen politique et juridique attentif de la situation, il est en effet apparu essentiel au Conseil d'Etat de doter le canton d'une loi-cadre dans le domaine climatique. Outre la volonté de répondre à l'objet parlementaire susmentionné (point 1.6) et à un engagement fort de son Programme de législation (1.5), une telle position découle du constat de la nécessité d'agir à toutes les échelles pour lutter contre le réchauffement climatique (1.1) et éviter des coûts futurs bien plus importants (1.9). L'analyse du cadre légal international (1.2) et fédéral (1.3), ainsi que des compétences et responsabilités des cantons en la matière (1.4), ont également plaidé en faveur d'une telle solution en montrant l'importance de l'échelle cantonale dans un système fédéral tel que la Suisse.

L'état des lieux des actions actuellement menées dans le canton a, enfin, mis en avant la pertinence d'élaborer une loi-cadre qui soit complémentaire aux nombreuses politiques sectorielles et intersectorielles contribuant déjà à l'atteinte des objectifs climatiques (1.7 et 1.8). Le présent avant-projet de loi s'articule ainsi avec toutes ces démarches, ainsi qu'avec le Plan Climat cantonal (PCC) mis en consultation en novembre 2020 et adopté en juin 2021. En venant les renforcer et les compléter sur différents aspects organisationnels, financiers et normatifs, il contribuera à l'atteinte des objectifs climatiques ambitieux que s'est fixé le canton.

1.1 Constat et nécessité d'agir

Au cours des 150 dernières années, la Suisse a connu une hausse des températures de près de 2 °C. En raison de sa situation géographique, elle connaît un réchauffement bien plus marqué que la moyenne planétaire qui se situe à environ 1 °C : elle est donc particulièrement vulnérable. Les changements climatiques que nous vivons actuellement sont principalement causés par l'augmentation de la concentration des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère terrestre. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)¹, sur les 22'000 dernières années, la concentration atmosphérique de CO₂, l'un des principaux GES, n'a jamais augmenté aussi vite que durant le siècle passé².

Les GES agissent comme une serre, d'où leur nom. Naturellement présents dans l'atmosphère, ils ont permis d'assurer les températures nécessaires au développement des écosystèmes et de la vie sur terre. Depuis la révolution industrielle toutefois, les rejets de GES ont augmenté de façon exponentielle en lien avec l'utilisation croissante de combustibles fossiles – notamment du charbon et du pétrole – comme sources d'énergie et de production dans l'industrie, ainsi qu'en raison de l'intensification de l'agriculture à l'échelle planétaire. La quantité de GES rejetée dans l'atmosphère dépasse les

¹ Le GIEC a été établi en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en vue de fournir aux responsables politiques des évaluations scientifiques périodiques concernant les changements climatiques, leurs incidences et les risques futurs, de même que de leur présenter des stratégies d'adaptation et d'atténuation (en anglais : *Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*).

² GIEC, 2013 : Résumé à l'intention des décideurs, *Changements climatiques 2013 : Les éléments scientifiques. Contribution du Groupe de travail I au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [sous la direction de Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex et P.M. Midgley]. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York (Etat de New York), Etats-Unis d'Amérique.

capacités d'absorption de la biosphère et constitue la cause essentielle de l'augmentation marquée des températures mesurées sur le globe³.

Le GIEC a conclu avec 95 % de certitude que l'activité humaine est la principale cause du réchauffement global constaté ces 50 dernières années^{4 5}. Ces hausses de températures induisent des modifications de l'ensemble des paramètres climatiques (température de l'air, précipitations, événements météorologiques extrêmes, limite des chutes de neiges, etc.). Ces changements climatiques impactent à leur tour les régimes hydrologiques, la biodiversité et la société dans son ensemble.

Il est donc important à la fois de prendre des mesures à la source (réduction des émissions de GES) et, en parallèle, d'en limiter les impacts sur le terrain (adaptation aux changements climatiques) pour ainsi assurer une qualité de vie satisfaisante aux générations futures. Dans ce contexte, une action résolue apparaît nécessaire à tous les niveaux, de l'international au local. Le GIEC souligne à cet égard dans sa synthèse à l'attention des décideurs politiques que le renforcement des politiques publiques à l'échelle régionale et locale représentera une contribution importante à la limitation globale du réchauffement climatique et de ses effets⁶. Ceci est d'autant plus prégnant que d'après le communiqué de presse du 9 août du GIEC relatif à la publication de son nouveau rapport, il est estimé que sans réduction immédiates et massives des émissions de GES, la limitation du réchauffement planétaire aux alentours de 1,5 °C, ou même à 2 °C, sera hors de portée⁷.

1.2 Cadre international

Afin d'éviter les conséquences les plus dommageables des changements climatiques, 196 pays ont souscrit fin 2015 à un instrument contraignant connu sous le nom d'Accord de Paris⁸. Les trois principaux objectifs de l'Accord de Paris consistent à contenir le réchauffement mondial nettement en dessous de 2 °C par rapport à l'ère préindustrielle, de préférence à 1,5 °C, à renforcer la capacité d'adaptation aux changements climatiques et à orienter les flux financiers vers un développement à faible émission de GES.

L'Accord de Paris précise en particulier qu'un équilibre entre les sources d'émission et les puits de carbone doit être atteint dans la seconde moitié du siècle (art. 4 par. 1), définissant ainsi les grands axes des stratégies climatiques à long terme. Dans la continuité du principe de responsabilité

³ GIEC, 2014 : *Changements climatiques 2014 : Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [Sous la direction de l'équipe de rédaction principale, R.K. Pachauri et L.A. Meyer]. GIEC, Genève, Suisse, 161 p.

⁴ IPCC, 2013: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 1535 pp.

⁵ Le GIEC a publié un nouveau rapport le 9 août 2021. Le présent rapport étant à cette date en phase de finalisation, il n'a pas été possible de prendre en compte les nouvelles données apportées par ce rapport. Celles-ci seront prises en compte dans le cadre de l'élaboration du message accompagnant l'avant-projet de LCLim destiné au Grand Conseil.

⁶ IPCC, 2018: *Summary for Policymakers*, p. 30. In: *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. *World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland*, 32 pp.

⁷ IPCC, 2021, *Climate change widespread, rapid, and intensifying* – IPCC, p. « https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release_fr.pdf » (25.08.2021)

⁸ Nations Unies, 2015 : *Accord de Paris*, p. « https://unfccc.int/sites/default/files/french_paris_agreement.pdf » (12.04.2021) ; [= Accord sur le climat ; RS 0.814.012].

commune mais différenciée posé par le Protocole de Kyoto de 1997, l'Accord de Paris appelle les pays développés à continuer à montrer la voie, notamment « en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus » (art. 4 par. 4) et en « mobilisant des moyens de financement de l'action climatique provenant d'un large éventail de sources » (art. 9 par. 3). Cela étant, toutes les Parties à l'Accord de Paris sont notamment tenues de communiquer un objectif de réduction des émissions de GES appelé *contributions déterminées au niveau national* (CDN) (art. 4 par. 2).

Parallèlement à l'Accord de Paris, l'Agenda 2030 pour le développement durable marque aussi l'importance de la protection du climat. Adopté à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2015, l'Agenda 2030 se décline en 17 objectifs de développement durable (ODD) dont la portée se veut universelle. La protection du climat fait l'objet d'un objectif propre (ODD 13), qui demande aux Etats de prendre des mesures immédiates pour lutter contre les changements climatiques et leurs effets, et de les intégrer dans les politiques, les stratégies et les planifications nationales (objectif 13.2). La Suisse met principalement en œuvre l'Agenda 2030 par le biais de la Stratégie pour le développement durable⁹.

L'objectif que l'Union européenne (UE) s'est fixé figure au cœur de son Pacte vert pour l'Europe, que la Commission européenne a présenté le 11 décembre 2019. Ce pacte vert (Green Deal) européen entend fournir aux institutions de l'Union, en particulier à la Banque européenne d'investissement, un cadre économique, technique et légal pour la conduite d'investissements importants dans des infrastructures stratégiques et des activités économiques ayant un impact conséquent dans la lutte contre les changements climatiques et la gestion de ses conséquences¹⁰.

Le 30 juin 2021, le Parlement européen a adopté, par 442 voix pour, 203 contre et 51 abstentions, la loi européenne sur le climat. Cette législation transforme en obligation contraignante l'engagement politique du pacte vert européen, stipulant que l'UE deviendrait neutre sur le plan climatique d'ici 2050. Elle offre aux citoyens et entreprises de l'Union la sécurité juridique et la prévisibilité nécessaires pour planifier cette transition. Après 2050, l'UE visera des émissions négatives¹¹.

Des pays, comme l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, le Japon, le Canada, les pays scandinaves, l'Espagne, l'Afrique du Sud, la Corée du Sud, ou les Etats-Unis, ont également soumis, conformément à l'Accord de Paris, des stratégies climatiques à long terme au Secrétariat des Nations Unies sur les changements climatiques. La plupart d'entre eux y réaffirment leur volonté d'abandonner largement, voire entièrement les énergies fossiles telles que le pétrole, le gaz naturel ou le charbon, ou d'arriver à zéro émission nette d'ici le milieu du siècle au plus tard.

1.3 Loi fédérale sur le CO₂ et stratégie climatique à long terme de la Confédération

1.3.1 La loi sur le CO₂

La loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂ ; RS 641.71) et l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur la réduction des émissions de CO₂ (ordonnance sur le CO₂ ; RS 641.711) constituent les bases légales principales sur lesquelles se fonde la politique

⁹ DFAE, 2020, 17 objectifs de développement durable, p. « <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/fr/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung.html> » (12.04.2021).

¹⁰ Commission européenne, 2021 : Un pacte vert pour l'Europe, p. « https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr » (12.04.2021).

¹¹ Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) N° 401/2009 ET (UE) 2018/1999 (= loi européenne sur le climat), p. « https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE_27_2021_REV_1&from=EN ».

climatique de la Confédération. Elles définissent les objectifs, les instruments ainsi que les compétences relatives à la mise en œuvre et l'exécution et concrétisent, dans le droit national, les engagements internationaux en matière de politique climatique.

La loi sur le CO₂ actuellement en vigueur se concentre sur la réduction des émissions de GES jusqu'en 2020, conformément à la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto (2014-2020).

Elle intègre également un objectif d'adaptation aux changements climatiques. Sur cette base, le Conseil fédéral a créé les conditions nécessaires à une adaptation coordonnée dès 2012 déjà. Sa stratégie d'adaptation présente les objectifs d'adaptation, décrit les défis majeurs et fixe des champs d'action prioritaires¹². Pour la mise en œuvre de cette stratégie, le Conseil fédéral a arrêté en 2014 un premier plan d'action pour la période de 2014 à 2019¹³. Il a approuvé, le 19 août 2020, le deuxième plan d'action d'adaptation aux changements climatiques pour la période 2020-2025¹⁴.

A cet instrument spécifique au climat s'ajoutent les mesures prises par la Confédération dans d'autres politiques sectorielles et législations (environnement, eau, énergie, agriculture ou économie forestière et industrie du bois), qui contribuent également à la réduction des émissions de GES et à l'adaptation aux changements climatiques¹⁵.

1.3.2 Révision de la loi sur le CO₂

En ratifiant l'Accord de Paris le 6 octobre 2017, la Suisse s'est engagée à réduire d'ici à 2030 les émissions de GES de 50 % par rapport à leur niveau de 1990.

La mise en œuvre de l'objectif de réduction de 50 % d'ici 2030 au niveau national a requis une révision totale de la loi sur le CO₂¹⁶. Le but de cette révision était notamment de contenir la hausse de la température mondiale nettement en dessous de 2 °C, voire à 1,5 °C, à accroître la capacité d'adaptation et à rendre les flux financiers compatibles avec le climat (on retrouve ici les trois objectifs principaux de l'Accord de Paris).

Concernant la réduction des émissions, la loi révisée prévoyait de renforcer et compléter les dispositifs prévus dans la législation actuelle grâce à différents instruments pour atteindre l'objectif fixé à l'horizon 2030.

Concernant les aspects financiers, la loi révisée sur le CO₂ prévoyait la création du Fonds pour le climat, dans le but notamment d'encourager les mesures issues du Programme Bâtiments, les mesures d'adaptations aux changements climatiques, ainsi que l'innovation en faveur du climat.

Le 25 septembre 2020, cette révision a été adoptée par l'Assemblée fédérale. Soumise au référendum, elle a été refusée par le peuple en votation du 13 juin 2021.

Les conséquences du refus du 13 juin peuvent être résumées comme suit¹⁷ :

¹² Confédération suisse, 2012 : Adaptation aux changements climatiques en Suisse. Objectifs, défis et champs d'action. Premier volet de la stratégie du Conseil fédéral du 2 mars 2012.

¹³ Confédération suisse, 2014 : Adaptation aux changements climatiques en Suisse – Plan d'action 2014-2019. Deuxième volet de la stratégie du Conseil fédéral du 9 avril 2014, Berne, 100 p.

¹⁴ Confédération Suisse, 2020 : Adaptation aux changements climatiques en Suisse. Plan d'action 2020-2025, Berne, p. 164.

¹⁵ Cf. not. : Stratégie climat pour l'agriculture, OFAG 2011 ; Stratégie énergétique 2050, OFEN 2018 ; Stratégie pour le développement durable 2030 (SDD 2030) ; Politique forestière, OFEV 2013.

¹⁶ Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la réduction de gaz à effet de serre (Loi sur le CO₂ révisée ; FF 2020 [45] p. 7607).

¹⁷ Les informations ci-après sont tirées du site internet de l'OFEV « <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/droit/totalrevision-co2-gesetz/mesures-qui-expireront.html> » (09.08.2021).

- en l'absence de mesures de mise en œuvre adaptées, l'objectif de réduction fixé par le Conseil fédéral pour 2030 et 2050 n'est aujourd'hui pas réalisable. Pour autant, l'objectif international de réduction de 50 % d'ici 2030 par rapport à 1990, auquel la Suisse s'est engagée dans le cadre de l'Accord de Paris, perdure ;
- fin de l'exonération de la taxe CO₂ pour les entreprises suisses à partir de 2022. Cette taxe pourrait être augmentée à 120 francs par tonne de CO₂ mais uniquement pour 2022, il n'est en revanche pas possible de l'envisager pour les années suivantes ;
- fin de l'obligation pour les importateurs de carburant d'investir dans des projets de protection du climat. Les projets en cours ne peuvent plus être financés.

En l'état, dans l'attente d'un nouveau projet de révision de la loi dont le principe a été proposé par la plupart des acteurs politiques, le risque est que la Suisse ne puisse pas réduire efficacement ses émissions de CO₂ et ne parvienne pas à atteindre son objectif climatique, car la loi sur le CO₂ en vigueur ne suffit pas. De plus, les fonds nécessaires au financement des différents programmes de mesures pourraient venir à manquer, ne permettant ainsi pas le soutien à la recherche et aux innovations, aux investissements dans l'assainissement énergétique du parc immobilier, ni aux changements de technologies (électrification de la mobilité p. ex.)¹⁸.

Les incertitudes liées à la politique climatique nationale et à ses instruments, notamment en matière de financement, soulignent encore davantage l'importance et la nécessité de la mise en œuvre de stratégies climatiques également aux échelles cantonale et communale et d'un financement pérenne. Il est en effet primordial que chaque échelon fasse sa part en matière de protection du climat et d'adaptation dans ses domaines de compétences.

1.3.3 Stratégie climatique à long terme de la Confédération

L'Accord de Paris exige également de ses parties qu'elles élaborent une stratégie climatique à long terme. En 2019, dans le cadre des discussions de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Conseil fédéral a annoncé sa décision de réviser à la hausse son objectif de réduction des émissions de GES à l'horizon 2050, sur la base des nouvelles découvertes scientifiques¹⁹. Le 28 août 2019, il a précisé cet objectif et décidé que, d'ici 2050, la Suisse ne devra plus rejeter dans l'atmosphère davantage de GES que ce que les réservoirs naturels et artificiels sont capables d'absorber et de stocker²⁰. Le niveau de zéro émission nette devra ainsi être atteint d'ici à cette échéance.

Le Conseil fédéral estime la quantité d'émissions inévitables en Suisse à environ 12 mio t éq.-CO₂ en 2050 dans les secteurs de l'industrie, des déchets et de l'agriculture. Ces émissions devront alors être « neutralisées » par la séquestration de cette même quantité de GES au moins dans des réservoirs naturels et artificiels, en Suisse ou à l'étranger.

Avec cet objectif de zéro net, le Conseil fédéral tient compte des derniers résultats scientifiques du GIEC, selon lequel il faudra déjà s'attendre à de graves répercussions pour l'être humain et la diversité des espèces avec un réchauffement moyen de 1,5 °C²¹.

¹⁸ Les informations ci-dessus sont tirées du site internet de l'OFEV

« <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/dossiers/protection-du-climat-et-loi-sur-le-co2/questions-fre-quentment-posees.html> » (18.06.2021).

¹⁹ Priorités de la Suisse pour la 74^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, DFAE, 2019.

²⁰ Le Conseil fédéral, *Le Conseil fédéral vise la neutralité climatique en Suisse d'ici à 2050*, in : Confédération suisse (www.admin.ch), Berne 2019, p. « <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-76206.html> » (12.04.2021).

²¹ GIEC, 2019 : Résumé à l'intention des décideurs, Résumé technique et Foire aux questions, dans *Réchauffement planétaire de 1,5 °C, Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport*

Le Conseil fédéral a concrétisé cet engagement dans sa stratégie climatique à long terme du 27 janvier 2021, qui indique la voie à suivre pour atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici 2050, et formule dix principes stratégiques que devront suivre les actions de la Confédération, des cantons et des communes en matière de politique climatique dans les années à venir²². La stratégie s'appuie sur les mesures et objectifs de la loi sur le CO₂ révisée, qui constitue l'instrument-clé pour atteindre l'objectif de zéro net. Suite au refus en votation populaire de cette dernière, le Conseil fédéral devra proposer d'autres solutions afin de permettre à la Suisse de réduire ses émissions de GES de moitié d'ici 2030 et d'être en mesure d'atteindre zéro émission nette d'ici 2050. Les Perspectives énergétiques 2050+ de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), publiées en automne 2020, constituent également une base importante pour la stratégie climatique de la Suisse²³.

A noter encore que l'initiative populaire « Pour un climat sain (initiative pour les glaciers) », déposée le 27 novembre 2019 par l'Association suisse pour la protection du climat, vise à inscrire la protection du climat ainsi que l'objectif zéro émissions net d'ici à 2050 dans la Constitution fédérale²⁴. Le Conseil fédéral a déposé un contre-projet à l'initiative dans lequel il soutient les exigences fondamentales de celle-ci, à savoir l'inscription de l'objectif de zéro net dans la Constitution et l'abandon des énergies fossiles, en n'interdisant cependant pas ces dernières dès 2050 comme le souhaite l'initiative, mais en réduisant leur utilisation au maximum. Ce projet a été mis en consultation du 2 septembre 2020 au 2 décembre 2020²⁵.

1.4 Rôle des cantons

L'exécution de la loi sur le CO₂ relève principalement de la compétence de la Confédération, à l'exception notable des articles 9 (mesures s'appliquant aux bâtiments) et 41 (formation et formation continue), qui confèrent un rôle important aux cantons dans les domaines des mesures énergétiques pour les bâtiments et du conseil aux communes, entreprises et consommateurs.

Le fédéralisme helvétique et la transversalité de l'action en matière climatique renforcent encore le rôle des cantons. Ces derniers ont, en effet, des compétences exclusives ou partagées dans toute une série de domaines de politiques publiques qui ont des implications sur l'atteinte des objectifs de réduction des émissions et d'adaptation : énergie, mobilité, aménagement du territoire, gestion des déchets, protection de l'environnement, etc. Dans tous ces domaines, la stratégie à long terme de la Confédération pose comme principe que « la Confédération et les cantons axent leurs activités de planification en vue de l'obtention du zéro net » (6e principe).

Les cantons ont donc un rôle décisif à jouer pour bâtir une société climatiquement responsable, en collaboration avec les autres institutions publiques, les entreprises, les associations et la population. Les objectifs généraux de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux changements

aux niveaux préindustriels et les trajectoires associées d'émissions mondiales de gaz à effet de serre, dans le contexte du renforcement de la parade mondiale au changement climatique, du développement durable et de la lutte contre la pauvreté [publié sous la direction de V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor et T. Waterfield].

²² Confédération suisse, 2021 : Stratégie climatique à long terme de la Suisse. Berne, 27 janvier 2021.

²³ OFEN, 2020 : Perspectives énergétiques 2050+. Résumé des principaux résultats. Berne, 26 novembre 2020.

²⁴ Association suisse pour la protection du climat, 2019 : Initiative pour les glaciers. Rapport explicatif des initiant-e-s relatif à l'initiative populaire pour un climat sain (Initiative pour les glaciers), p. « <https://gletscher-initiative.ch/fr/> » (13.04.2021).

²⁵ Le Conseil fédéral, *Initiative pour les glaciers : le Conseil fédéral ouvre la consultation sur le contre-projet direct*, in : Confédération suisse (www.admin.ch), Berne 2020, p. « <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-80266.html> » (12.04.2021).

climatiques ne pourront être atteints qu'avec l'effort de tous les cantons, leur rôle étant primordial dans cette mission commune.

Parfaitement conscients de leur responsabilité, les cantons n'ont pas attendu la révision de la loi sur le CO₂ pour prendre les devants et assumer leur rôle. D'abord, dans tous les secteurs qui relèvent de leurs domaines de compétences, que ce soit à travers leur stratégie énergétique, le développement des infrastructures de mobilité ou des mesures de protection de l'environnement ou de la biodiversité. Puis, depuis environ cinq ans, quasiment tous les cantons se sont mis à développer des stratégies climatiques ou des plans climat visant à renforcer, appuyer et soutenir ces stratégies sectorielles. C'est le cas par exemple des cantons de Genève, Vaud, Fribourg, Berne, Bâle campagne, Zürich et Lucerne. La très grande majorité des programmes gouvernementaux cantonaux (p. ex. : Bâle-Campagne et Bâle-Ville, Berne, Grisons) a intégré un objectif en lien avec le climat.

Sous l'impulsion d'initiatives populaires et de motions parlementaires, des démarches ont été récemment initiées dans certains cantons pour inscrire la protection du climat et des objectifs de réduction et d'adaptation dans les constitutions cantonales (Berne, Lucerne, Bâle-Campagne, Vaud, Glaris, Zürich, Appenzell Rhodes-Extérieures). Le canton de Genève est le premier canton à disposer, depuis 2012, d'un article constitutionnel relatif au climat (art. 158 Cst/GE). En outre, des députés ont déposé, le 26 août 2019, un projet de loi sur l'action publique face à l'urgence climatique qui devra encore être débattue par le Grand Conseil genevois²⁶.

1.5 Programme de législature fribourgeoise 2017-2021

Le Conseil d'Etat a fait du climat l'un des enjeux de la présente législature en déclarant notamment qu'il se devait d'« élaborer une stratégie d'adaptation aux changements climatiques (lutte contre les crues et les organismes nuisibles, adaptation des peuplements forestiers, ressources en eau...) »²⁷. Il a ainsi décidé d'accélérer la transition du canton vers une société neutre en carbone et de s'adapter aux changements climatiques. Dans cette optique, il a défini deux objectifs sur lesquels baser sa politique climatique lors de sa journée de travail entièrement dédiée à la thématique du climat en novembre 2019 :

- assurer les capacités d'adaptation du territoire aux changements climatiques ;
- sortir de la dépendance aux énergies fossiles et réduire les émissions de GES de 50 % d'ici à 2030. A l'horizon 2050, le canton de Fribourg veut être neutre en termes de bilan carbone.

Il se rallie ainsi aux objectifs de la Confédération.

1.6 Objets parlementaires cantonaux

Plusieurs objets parlementaires ont été déposés de manière successive sur la thématique du climat. Dans l'ordre chronologique et non exhaustif, on citera :

- la résolution 2019-GC-15 *Résolution pour le climat* ;
- la question 2019-CE-19 *Que fait le canton de Fribourg pour le climat ?* ;
- la motion 2019-GC-44 (voir plus bas) *Base légale pour le climat et l'environnement* ;

²⁶ Projet de loi de Mmes et MM. Jean Burgermeister, Jocelyne Haller, Christian Zaugg, Olivier Baud, Pierre Vanek, Stéphanie Valentino, Rémy Pagani, Jean Batou, Nicole Valiquer Grecuccio sur l'action publique face à l'urgence climatique (LAPUC) (Des actions concrètes face à l'urgence climatique !) (PL-12542 - GE.CH), en suspens devant la commission : Environnement et de l'agriculture), disponible sur « <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12542.pdf> ».

²⁷ Programme gouvernemental et plan financier de législature 2017-2021, Etat de Fribourg, CHA 2017.

- le postulat 2019-GC-45 *Protection du climat dans le domaine de l'agriculture et de la sylviculture* ;
- le postulat 2019-GC-75 *Mesures de protection du climat dans le domaine de la mobilité* ;
- la résolution 2019-GC-143 *Les Etats généraux du climat pour le canton de Fribourg* ;
- le postulat 2019-GC-169 *Stratégie de placements « ESG et climat » de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg CPPEF* ;
- la motion 2020-GC-9 *Protection du climat - article constitutionnel* ;
- la motion populaire 2020-GC-83 (voir plus bas) *500 millions pour des mesures favorables au climat et à l'environnement dans le canton de Fribourg*.

La motion 2019-GC-44 en particulier est d'importance, puisque les motionnaires ont demandé la création d'une base légale pour la protection du climat et l'environnement, soit par la création d'un texte de loi commun, soit par des textes séparés, soit a minima par l'intégration de bases légales sur le climat dans les législations sectorielles pertinentes. Les dispositions sur le climat devaient contenir au minimum :

- la détermination d'un objectif climatique cantonal ;
- une base légale pour l'élaboration d'un plan climat cantonal couvrant et coordonnant les différents domaines concernés ;
- la mise en place d'un mécanisme de financement des mesures issues de la stratégie.

Dans sa réponse du 26 novembre 2019 à la motion, le Conseil d'Etat a estimé qu'un ancrage formel du Plan Climat au sein de l'appareil législatif cantonal représenterait un moyen efficace d'inscrire la stratégie dans la durée, de lui conférer un caractère contraignant et de renforcer sa légitimité. Le Conseil d'Etat a également exprimé son souhait d'examiner l'opportunité de la mise en place d'un fonds pour le climat. Au vu de ces différents arguments, il a proposé au Grand Conseil d'accepter la motion 2019-GC-44. Le 25 juin 2020, le Grand Conseil a voté la prise en considération de la réponse à cette motion et chargé le Conseil d'Etat d'entamer des travaux législatifs afin de présenter un projet de loi cantonale climatique au Grand Conseil. C'est l'objet du présent rapport.

Au titre des objets parlementaires, a également été déposée le 25 mai 2020 une motion populaire intitulée « *500 millions pour des mesures favorables au climat et à l'environnement dans le canton de Fribourg* » (2020-GC-83). Cette motion populaire, lancée par le mouvement des jeunes « *Grève du climat Fribourg* » et l'association « *Grands-parents pour le climat Fribourg* », propose de prélever 500 millions de francs sur la fortune cantonale, une somme qui doit être investie dans les dix ans après l'adoption de la loi instituant ces dépenses. Le but de cette motion est d'amener une réponse constructive et concrète à un cumul de crises en proposant des mesures qui favorisent la diminution indispensable des émissions de carbone dues aux énergies fossiles, tout en permettant de soutenir immédiatement l'économie fribourgeoise après la crise provoquée par le coronavirus, et ceci afin d'obtenir le maximum d'effets de ces mesures. La motion est également une invitation pour le Grand Conseil à prendre rapidement ses responsabilités face aux conséquences des crises environnementale et socio-économique liée au Covid-19. Les motionnaires rappellent dans ce contexte la résolution du Grand Conseil du 6 février 2019, qui invitait « ...le Conseil d'Etat à mettre à disposition les moyens financiers nécessaires à la réduction des émissions carbone... ».

Dans sa réponse du 8 juin 2021, le Conseil d'Etat a indiqué comprendre l'empressement et l'urgence ressentis par les motionnaires vis-à-vis de la question climatique et, en conséquence, leur intérêt à vouloir mettre cette thématique en tête des priorités financières cantonales. Il a cependant estimé que les politiques déjà en place ainsi que celles qui sont prévues ou en cours d'élaboration et les montants qui y sont ou seront alloués, sont suffisantes ; d'autant plus que les sommes estimées dans le cadre de cette réponse sont relativement similaires à celle demandée par les motionnaires. Il a ainsi proposé

de refuser la motion tout en invitant le Grand Conseil à soutenir les stratégies en cours de développement qui contribueront à préserver l'environnement et protéger le climat.

1.7 Climat et développement durable

La lutte contre les changements climatiques constitue l'un des 17 objectifs de l'Agenda 2030 de l'ONU, mais est traitée de manière distincte par de nombreux acteurs institutionnels, dans la mesure où elle revêt un caractère spécifique et urgent. C'est aussi l'option qu'a prise le canton de Fribourg, avec une Stratégie de développement durable déjà adoptée par le Conseil d'Etat et dotée par le Grand Conseil, qui, pour la politique climatique, renvoie dans une large mesure au Plan Climat adopté ultérieurement par le Conseil d'Etat²⁸.

L'objectif de lutte contre les changements climatiques et d'adaptation à de tels changements, fixé dans l'Agenda 2030 (objectif de développement durable 13, abrégé ODD 13), est ainsi principalement concrétisé par le Plan Climat cantonal et par le présent avant-projet de loi. En tant que facteur majeur de développement durable, la politique climatique doit être conçue en prenant en compte les enjeux sociaux, économiques et environnementaux du moment, comme cela est prévu à l'article 3, alinéa 2. Inversement, certaines des mesures de la Stratégie de développement durable contribueront à la réduction des émissions de GES et à l'adaptation aux changements climatiques (efficacité énergétique, économie circulaire et responsable, urbanisation durable, etc.).

Sur le plan organisationnel, de manière générale, la répartition des structures cantonales reprend, à peu de chose près, celle existante au niveau fédéral, elle-même issue d'une volonté politique et basée, pour la thématique climatique, sur les dispositions légales de la loi CO₂ indiquant que l'autorité d'exécution pour ladite loi est l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

Ainsi, au niveau cantonal, la section en charge du climat est intégrée au Service de l'environnement (SEn), tout comme la Division Climat fait partie de l'OFEV ; les aspects énergétiques sont traités au Service de l'énergie (SdE) au niveau cantonal, respectivement à l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Au niveau fédéral, la thématique du développement durable est rattachée à l'Office du développement territorial (ARE) mais aussi directement au Conseil fédéral à travers deux délégué-e-s du Conseil fédéral pour l'Agenda 2030, tandis qu'au niveau cantonal cette thématique est rattachée au secrétariat général de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC).

1.8 Actions entreprises par le Canton

1.8.1 Politiques sectorielles et intersectorielles contribuant aux objectifs climatiques

Différentes actions et mesures favorables au climat ont été entreprises par le Conseil d'Etat ainsi que par les unités administratives cantonales jusqu'à présent, au travers de plusieurs politiques sectorielles et intersectorielles déjà existantes et au bénéfice de financements propres. Il s'agit notamment de la Stratégie de développement durable, du Programme Bâtiments, d'indemnités pour les transports publics, du Plan sectoriel vélo, de la Stratégie biodiversité (en cours d'élaboration) ou encore de divers projets dans les secteurs de l'agriculture et des forêts, tels que les projets d'irrigation ou le Plan d'action visant à réduire les risques d'utilisation liés aux produits phytosanitaires dans les domaines agricole et non agricole. Le présent rapport n'ayant pas pour objet de décrire dans le détail toutes ces politiques, seuls quelques exemples sont développés ci-dessous.

²⁸ Cf. Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg, DAEC 2020.

Dans le domaine de l'énergie particulièrement, le Conseil d'Etat a développé le Programme Bâtiments en 2017, lequel est destiné à réduire la consommation énergétique des bâtiments et à substituer l'importante part d'énergie fossile (mazout et gaz) destinée au chauffage par la valorisation d'énergies renouvelables²⁹.

Financé à la fois par les produits issus des taxes fédérales sur le CO₂ (contributions globales), via le Fonds cantonal de l'énergie, et par des contributions cantonales, le Programme Bâtiments vise à subventionner des projets d'assainissement énergétique dans le domaine du bâtiment, mène des projets pilotes et de démonstration et contribue à la formation continue, à l'information et à la sensibilisation des professionnel-le-s, des étudiant-e-s et de la population en général sur l'utilisation rationnelle de l'énergie et la valorisation des énergies renouvelables en substitution des énergies fossiles.

En 2020, le Service de l'énergie (SdE) a engagé plus de 20 millions de francs pour les différentes mesures de ce programme. D'autre part, la loi cantonale du 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn ; RSF 770.1) a été modifiée afin de limiter l'utilisation des énergies fossiles lors de nouvelles constructions et des rénovations de systèmes de chauffage existants. Il revient également à l'Etat et aux communes de se montrer exemplaires lors de toutes constructions et rénovations d'enveloppes de leurs bâtiments.

Pour ce qui concerne l'éducation et la formation, les plans d'études et moyens d'enseignement officiels prennent déjà largement en compte la thématique du climat ; ces initiatives dans le domaine de l'enseignement découlent notamment de la Stratégie cantonale de développement durable, dont le climat est un des aspects traités. Par ailleurs, les différentes écoles fribourgeoises ont développé de nombreux projets en lien avec la protection de l'environnement et/ou la préservation du climat, tels que des ateliers zéro déchets, la création d'un biotope ou le développement d'un projet « low energy » – les quelques exemples cités ici étant loin d'être exhaustifs.

En matière de transports, le Conseil d'Etat a par ailleurs adopté depuis plusieurs années une politique visant à favoriser la mobilité durable et le report modal en faveur de la mobilité douce et des transports publics. A cette fin, il met la priorité sur la mobilité douce et le renforcement du réseau de transports publics. Cette volonté est inscrite tant dans le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 2017-2021 que dans le nouveau Plan directeur cantonal.

Les investissements en lien avec le Programme Bâtiments, le Plan sectoriel vélo et le soutien aux transports publics pour la période de 2022-2026 ont été estimés à quelque 275 millions de francs. A côté de cela, l'Etat prévoit de consacrer environ 35 millions de francs sur la même période à d'autres actions agissant en faveur du climat tels que certaines mesures issues de la Stratégie de développement durable, la future stratégie cantonale forestière d'adaptation aux changements climatiques, le programme d'approvisionnement en eau dans les alpages ou encore les projets agricoles d'irrigation.

1.8.2 Vers une politique climatique cantonale

Conscient des enjeux cruciaux liés aux changements climatiques, le Conseil d'Etat a fait du climat une des priorités de la législature 2017 – 2021, comme cela a déjà été évoqué plus haut.

Afin de concrétiser cette intention, une responsable a été engagée en mai 2018 auprès du SEn. L'équipe rattachée au SEn a ensuite été étoffée en 2019 puis en 2021 grâce à des engagements de stagiaires puis de personnel en durée déterminée. Des mandats pour du soutien externe ont également été donnés en fonction des étapes à franchir (établissement de bilan CO₂, ateliers de préparation du plan, conseils et soutien techniques).

²⁹ SdE, 2021. Le Programme Bâtiments Fribourg, p. « <https://www.leprogrammebatiments-fr.ch> » (13.04.2021).

Parmi les premières actions menées figure l'établissement d'un bilan des émissions carbone à l'échelle du canton. Il s'agissait de réaliser l'inventaire des émissions de GES induites par les activités des Fribourgeois et Fribourgeoises sur le territoire cantonal et en dehors. Ce bilan a été complété par une analyse des risques et des opportunités des changements climatiques pour le canton en fonction des différents secteurs concernés (gestion des eaux, agriculture, biodiversité, forêts, etc.). Cette démarche a servi de base à l'élaboration des objectifs sectoriels ainsi qu'à l'élaboration des mesures et actions constituant le plan de mesures présenté ci-après.

La seconde étape cruciale a été l'établissement du Plan Climat cantonal 2021-2026 (PCC³⁰). Celui-ci a été mis en consultation fin 2020 et adopté par le Conseil d'Etat le 8 juin 2021. Afin d'assurer le financement de sa mise en œuvre entre 2022 et 2026, une demande de crédit d'engagement à hauteur de 21 millions de francs a été soumise au Grand Conseil. Le PCC doit venir renforcer, appuyer et soutenir les programmes ou les actions déjà en place et garantir une coordination adéquate avec les autres politiques et stratégies sectorielles et intersectorielles dans le but d'atteindre les objectifs climatiques de réduction et d'adaptation que s'est fixé le Conseil d'Etat.

Ce plan de première génération présente 115 mesures concrètes qui viennent renforcer les mesures existantes ou proposer de nouvelles mesures ambitieuses. Ces mesures sont réparties en deux volets et sept axes. Le premier volet a pour thématique l'*adaptation*, à savoir les mesures permettant aux systèmes naturels de s'adapter aux changements climatiques actuels et futurs. Il comprend les axes « Eau », « Biodiversité » et « Territoire et société ». Le second volet traite de l'*atténuation*, à savoir les mesures de réduction et de stockage des émissions de GES pour limiter le réchauffement climatique. Il est composé de quatre axes : « Mobilité », « Energie et bâtiments », « Alimentation et agriculture » et « Consommation et économie ». Pour compléter ces deux volets et renforcer le caractère intersectoriel de cette stratégie, un axe « Transversal » comprend les mesures de coordination, de sensibilisation et de communication touchant l'entier des secteurs.

En plus de définir et prioriser des mesures, le plan détermine les objectifs, les autorités compétentes et les besoins financiers nécessaires à la mise en place d'une politique climatique cantonale ambitieuse. Le climat étant par essence une thématique transversale, ce plan a fait l'objet d'un processus d'élaboration itératif et d'échanges réguliers entre les directions et unités administratives compétentes, ainsi qu'avec différents acteurs de l'économie et de la société civile (ateliers participatifs, échanges bilatéraux, procédures de consultation interne et externe). Ainsi, son processus d'élaboration s'est voulu résolument participatif afin d'intégrer au mieux les besoins et attentes spécifiques des différentes parties prenantes du canton de Fribourg.

Le PCC en tant que tel est précédé d'un rapport qui synthétise l'évaluation des impacts des changements climatiques selon les scénarios climatiques et les mesures permettant de réduire les émissions et de s'adapter aux impacts. Il présente également la stratégie climatique découlant des avis d'experts. Chaque axe stratégique et transversal y est détaillé avec des informations sur les impacts, les émissions associées (pour les mesures d'atténuation), les objectifs spécifiques ainsi que les mesures identifiées pour atteindre ces objectifs. En fin du document sont présentés le processus de monitoring prévu et des recommandations pour l'implémentation du PCC.

L'année 2021 représentant une année pilote, elle permet de lancer les mesures dites « urgentes » du PCC. Ainsi, ont notamment été lancées des mesures visant l'octroi de subventionnement pour la récupération de chaleur pour les séchoirs en grange, la réalisation de projets pilotes visant la mise en réseau de biotopes, la mise en place de bornes de recharges pour voitures électriques, la promotion

³⁰ Le Conseil d'Etat lance son Plan Climat : 115 mesures pour relever un des défis majeurs du XXIème siècle, in : Etat de Fribourg (www.fr.ch), Fribourg 2020, p. « <https://www.fr.ch/daec/sen/actualites/le-conseil-detat-lance-son-plan-climat-115-mesures-pour-relever-un-des-defis-majeurs-du-xxieme-siecle> » (12.04.2021).

du tourisme local et des produits du terroir, la limitation de la température de chauffage des bâtiments publics ou encore la réduction des émissions de GES dans les STEP. Ce PCC de première génération, et plus particulièrement l'implémentation de ses mesures, fera l'objet d'un suivi rigoureux. Conformément à la logique itérative adoptée, il devra être adapté sur une base régulière afin de garantir l'atteinte des objectifs climatiques.

Les montants mis à disposition pour l'élaboration du Plan Climat, ont augmenté entre 2018 et 2021. Ils sont passés de 50 000 francs en 2018, puis 115 000 francs en 2019, pour atteindre 200 000 francs en 2020. En 2021, des moyens supplémentaires ont été dédiés au climat afin de mettre en œuvre de façon anticipée des mesures du PCC. Au total, le compte de fonctionnement du SEn a été doté en 2021 de 1 250 000 francs pour financer des postes d'auxiliaires (439 000 francs) et commander des études ou des prestations de tiers (811 000 francs). A ces montants s'ajoutent encore 540 000 francs en provenance du Plan de relance de l'économie fribourgeoise COVID19. Au total en 2021 les moyens à disposition s'élèvent à 1 790 000 francs.

La somme des besoins financiers pour chaque mesure du PCC compose une enveloppe globale pour les dépenses futures pour la période 2021-2026. Au total, le coût de la mise en œuvre de cette première génération du Plan Climat a été estimé à 22,8 millions de francs³¹. Cette estimation a été réalisée en sollicitant toutes les unités administratives qui sont impliquées dans la mise en œuvre des mesures.

Une dernière action qu'il semble important de citer ici est la mise en ligne du site internet **monplanclimat.fr.ch** ayant pour objectif de sensibiliser, informer et engager toutes les parties prenantes (communes, entreprises, administration cantonale, écoles et citoyen-ne-s) du canton de Fribourg sur les enjeux climatiques. L'éducation et l'information sont en effet de puissants leviers pour renforcer les capacités des individus à penser et agir face aux changements climatiques. Dans cette perspective, l'Etat a souhaité développer un outil sans attendre, c'est-à-dire avant même l'adoption d'une base légale ou d'un plan d'action, le Conseil d'Etat ayant considéré que les connaissances et compétences acquises dans ce cadre permettraient de contribuer activement à une société durable et résiliente, apte à faire face aux changements climatiques.

1.9 Coûts de l'inaction et avantage de l'action

Si les objectifs communs de réduction des émissions de GES (- 50 % des émissions de 1990 d'ici 2030 et zéro net d'ici 2050) et de stabilisation de la température à l'échelle globale (+ 2 °C max. par rapport à l'ère préindustrielle) ne devaient pas être atteints, cela provoquerait de graves conséquences pour la société, l'environnement et l'économie. Les coûts de l'inaction sont difficiles à quantifier en raison de la complexité des processus. L'estimation de ces coûts constitue un défi méthodologique. Dans de nombreux domaines, les changements climatiques génèrent des coûts qui ne peuvent pas être déterminés sur la base de prix du marché. Il s'agit notamment des effets sur les écosystèmes, sur la biodiversité ou, d'une manière générale, sur l'intégralité de la nature et du paysage ou encore du patrimoine culturel. Le principal avantage de la politique climatique est qu'elle permet une diminution de ces impacts et des coûts engendrés. Les changements climatiques induisent, entre autres, des dommages accrus et de plus en plus importants aux infrastructures, des coûts de la santé plus élevés, une baisse de la productivité agricole et des rendements plus faibles dans les secteurs économiques particulièrement touchés tels que le tourisme hivernal.

Ainsi le rapport 2019 du Forum économique mondial sur les risques mondiaux évoque, parmi les cinq principales menaces, les phénomènes météorologiques extrêmes, l'incapacité à mettre en œuvre des mesures pour atténuer le changement climatique et s'adapter à ses effets, ainsi que les catastrophes

³¹ Cette somme totale comprend les montants déjà attribués au travers du budget 2021 (1 790 000 francs).

naturelles. Il montre également que les décideurs des secteurs public et privé sont toujours plus conscients des conséquences de l'inaction en matière de climat³².

L'économie basée encore fortement sur la consommation d'énergie fossile sera certainement bousculée ces prochaines décennies. Par ailleurs, le renchérissement des combustibles et carburants fossiles ou l'augmentation des contraintes sur leur utilisation pourra faire peser un lourd fardeau sur les entreprises n'ayant pas réussi à diminuer leur dépendance vis-à-vis de ces sources d'énergie. Un avantage de la politique climatique réside également dans la réduction de la dépendance aux énergies fossiles, que la Suisse importe en totalité de l'étranger.

Le canton de Fribourg sera, comme toutes les régions, impacté financièrement si rien ne devait être fait afin de contenir le réchauffement climatique. Il est cependant difficile d'évaluer précisément le coût de l'inaction à une échelle régionale. Il existe toutefois des valeurs de référence dans la littérature. Une publication de 2019 estime que le coût de l'inaction, en d'autres termes les coûts d'un réchauffement mondial non contrôlé, atteindront en 2050 un montant mondial annuel équivalent à 4 % du PIB³³. Toujours selon cette même étude, les coûts seraient en 2050 au maximum de 1,5 % du PIB par an, si nous parvenions à limiter la hausse de la température mondiale conformément aux objectifs de l'Accord de Paris. L'avantage d'une réduction des émissions de GES à zéro net présenterait donc une économie d'au moins 2,5 % du PIB en 2050. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans son rapport publié en 2015 sur les conséquences économiques du changement climatique estime que les coûts de l'inaction (en l'absence de mesures de protection du climat supplémentaires) pourraient représenter 10 % de perte du PIB mondial d'ici 2100³⁴. Les chiffres disponibles aujourd'hui sur les coûts des changements climatiques doivent être considérés comme des estimations prudentes, en premier lieu en raison de l'absence de calculs exhaustifs des coûts prenant en compte tous les impacts sur le climat. Ainsi les coûts effectifs devraient être beaucoup plus importants encore. Il semble nécessaire de rappeler ici que l'augmentation de la température en Suisse a été jusqu'à présent plus forte (+ 2 °C) que dans le reste du monde (+1 °C), et que notre pays est touché de manière marquée par les changements climatiques.

Dans ce contexte, le canton de Fribourg dispose de perspectives d'action intéressantes. Les énergies renouvelables représentent par exemple la forme de production d'électricité pour l'avenir et un potentiel de développement important. Le stockage carbone dans les sols agricoles et les forêts pourrait également être développé grâce aux progrès techniques et à la présence d'instituts de recherche tels qu'Agroscope ou Grangeneuve. La recherche et l'innovation ne se cantonnent d'ailleurs pas au monde agricole, grâce à la présence de pôles académiques (Haute école d'ingénierie et d'architecture (HEAI-FR), Université de Fribourg ou les différentes HES). Par ailleurs, l'innovation en faveur du climat est également favorisée par un réseau de start-up ou encore des quartiers d'innovation à l'image de BlueFACTORY et son Smart Living Lab par exemple.

Il est dès lors primordial que le canton de Fribourg ne rate pas le virage dans la nécessaire transition des entreprises et de l'agriculture notamment, ceci dans le but de maintenir sa compétitivité, tout en continuant à garantir des conditions de vie agréables pour l'ensemble de la population fribourgeoise. En investissant dans la réduction des émissions et l'adaptation aux changements, le canton de Fribourg investit en fin de compte pour le bien-être de sa population et l'avenir des générations futures.

³² World Economic Forum, 2019: The Global Risks Report, 14th Edition. Geneva, 2019. ISBN: 978-1-944835-15-6.

³³ Kahn, M. E., Mohaddes, K., Ng, R. N. C., Pesaran, M. H., Raissi, M., Yang, J-C., 2019: Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change. A Cross-Country Analysis. Cambridge Working Papers in Economics 1965, Faculty of Economics, University of Cambridge.

³⁴ OECD (2015), *The Economic Consequences of Climate Change*, OECD Publishing, Paris.

1.10 Pertinence d'une loi cantonale sur le climat

Les différents éléments développés ci-dessus justifient, aux yeux du Conseil d'Etat, de proposer au Grand Conseil l'adoption d'une loi cantonale sur le climat qui ferait de Fribourg un canton pionnier en la matière. Politiquement, il s'agirait d'un choix fort du législatif, qui marquerait l'urgence et la nécessité d'agir pour lutter contre le réchauffement climatique.

Juridiquement, le présent avant-projet se veut complémentaire au cadre juridique international et fédéral. Il entend renforcer et légitimer la politique climatique du canton de Fribourg sur plusieurs aspects. Ce projet de loi cantonale a ainsi pour ambition :

- de contribuer aux engagements de l'Accord de Paris et à la stratégie à long terme du Conseil fédéral, qui en appellent à axer, à tous les niveaux et dans tous les secteurs, l'action publique vers l'objectif de zéro émission nette à l'horizon 2050. Il concrétise également les responsabilités spécifiques que confère aux cantons la loi sur le CO₂, en particulier en ce qui concerne les mesures énergétiques s'appliquant aux bâtiments (art. 9) et l'accompagnement des communes, entreprises et consommateurs sur les mesures de protection du climat (art. 41) ;
- de renforcer la légitimité des objectifs climatiques cantonaux (aujourd'hui fixés par le Conseil d'Etat), en les soumettant à l'appréciation du Grand Conseil. L'importance et la portée de ces objectifs, notamment pour les générations futures, justifient qu'ils soient débattus et fixés par le Parlement ;
- d'inscrire l'action climatique dans la durée et de lui donner une assise plus importante : l'action de l'Etat dans le domaine climatique devient une obligation juridique, dont les contours sont clairement définis. L'élaboration et la révision du PCC devient une mission permanente du Conseil d'Etat, au-delà des programmes de législature, garantissant ainsi l'évolution continue des mesures dans le but d'atteindre les objectifs climatiques ;
- de renforcer la clarté et la sécurité juridique : les objectifs qui doivent guider les pouvoirs publics sont expressément désignés tout en laissant une marge de manœuvre aux acteurs concernés par la politique en question ;
- de conférer un caractère contraignant à la stratégie envers les autorités cantonales : le plan de mesures peut déployer des effets juridiques contraignants par le biais de la loi. L'effet contraignant implique une obligation de mise en œuvre par les autorités cantonales visées ; il n'a cependant aucun effet juridique sur les particuliers ;
- de doter la stratégie d'un mécanisme concret de mise en œuvre et de contrôle ainsi que d'une obligation de coordination et de coopération entre les directions et les unités administratives concernées ;
- d'instituer un mécanisme de financement consolidé de la stratégie climatique.

Le présent avant-projet de loi et le Plan Climat cantonal sont conçus comme deux outils complémentaires : le Plan Climat est une concrétisation des objectifs imposés par la loi, alors que cette dernière agit comme un instrument de coordination permettant d'assurer la légitimité juridique, l'efficacité et la pérennité du Plan.

L'articulation temporelle – plan d'action d'abord, ancrage législatif ensuite – a été voulu comme tel dès le départ, l'élaboration d'une base légale portant sur le climat étant initialement une mesure du PCC lui-même. La motion 2019-GC-44 a agi en accélérateur pour sa concrétisation.

2 ORGANISATION DES TRAVAUX ET PRINCIPALES PROPOSITIONS

2.1 Organisation des travaux

Pour faire suite à la motion 2019-GC-44 acceptée par le Grand Conseil le 25 juin 2020, la DAEC a donné mandat au SEn de lancer les travaux. Un groupe de travail, constitué de représentant-e-s du SEn et du secrétariat général de la DAEC, a été formé durant le quatrième trimestre 2020 pour démarrer les réflexions quant à la forme que devait revêtir un ancrage légal du Plan Climat cantonal.

Sur la base des demandes des motionnaires, le groupe de travail a commencé par identifier les possibilités légales d'ancrer la thématique du climat au niveau cantonal. Etant donné le caractère transversal et intersectoriel de la politique climatique, l'option d'une loi-cadre spécifique sur le thème du climat a été retenue. D'autre part, les objectifs et lignes directrices en matière de climat représentent des principes qui doivent guider l'ensemble de l'activité de l'Etat. L'option de les fixer dans une loi-cadre permet (et suppose) ensuite de les concrétiser dans le cadre de l'application et de la révision des différentes lois sectorielles pertinentes. Par conséquent, un tel contenu n'aurait pas trouvé sa place dans une loi sectorielle plutôt qu'une autre, bien que la politique énergétique constitue par exemple l'un des piliers de la lutte contre le réchauffement climatique.

Il aurait également été envisageable d'intégrer ce contenu dans une loi cantonale d'application de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) étant donné que les changements climatiques sont qualifiés d'atteintes nuisibles ou incommodantes au sens de l'article 74 de la Constitution fédérale. Or, le canton de Fribourg ne dispose pas à l'heure actuelle d'une telle législation, le domaine étant régi au niveau cantonal par des lois d'application sectorielles³⁵. Par ailleurs, élaborer une telle base légale nécessiterait un investissement substantiel en temps et en ressources, qui dépasse largement le cadre nécessaire pour satisfaire la motion à l'origine du présent avant-projet.

La solution de créer une loi-cadre permettant de légitimer la thématique a donc été perçue comme étant la plus efficace d'un point de vue légal, mais également du point de vue de la communication. Le groupe de travail a dès lors rédigé les prémices d'une loi cantonale sur le climat et a analysé différentes variantes pour le financement des mesures, notamment la création d'un Fonds spécifique pour le climat qui n'a finalement pas été retenue.

L'avant-projet de loi a été présenté en mars 2021 au COPIL commun au développement durable et au climat et a fait l'objet d'une consultation interne aux services de l'Etat. Des améliorations et des précisions ont encore pu être apportées à l'avant-projet sur la base des remarques émises dans ce cadre. Ainsi toutes les directions ont eu la possibilité de s'exprimer sur une première version de l'avant-projet de loi.

2.2 Principales propositions

Le présent avant-projet de loi a été élaboré autour des principales propositions suivantes :

- Détermination d'objectifs cantonaux de réduction des émissions de GES et d'adaptation aux changements climatiques et mise en œuvre de mesures devant permettre de les atteindre

L'Etat se donne pour mission d'agir dans le domaine climatique et s'engage de manière chiffrée, et donc objectivement mesurable, à prendre les mesures nécessaires pour limiter les effets

³⁵ Cf. not. loi du 13 novembre 1996 sur la gestion des déchets (LGD ; RSF 810.2) ; loi du 7 septembre 2011 sur les sites pollués (LSites ; RSF 810.3).

ainsi que les risques induits par les changements climatiques. Il s'impose des objectifs volontaristes, cohérents avec les objectifs internationaux et fédéraux et permettant d'orienter l'action publique tant sur le plan de la réduction des GES que de l'adaptation aux changements climatiques. Il signifie ainsi son intention de « faire activement sa part » face à cette problématique globale. Il entend ainsi s'engager à limiter les GES à son échelle et selon ses moyens. Il vise la réduction des émissions directes et indirectes ainsi que la neutralisation des émissions résiduelles. S'il invite tous les partenaires de la société à participer également à l'effort en la matière, il reste cependant le seul acteur pour lequel la mise en place de mesures est obligatoire et les objectifs définis contraignants.

➤ **Compatibilité des flux financiers aux enjeux climatiques**

L'objectif explicite de rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de GES et résilients aux changements climatiques constitue une nouveauté de l'Accord de Paris (art. 2.1.c). La communauté internationale est unanime sur le fait que les marchés financiers doivent jouer un rôle proactif dans la transition vers une économie mondiale respectueuse du climat. Par secteur financier, on entend notamment les assurances, les caisses de pension, les institutions de prévoyance et les fondations, les banques, les directions de fonds et les maisons de titres. Comme l'a souligné le Conseil fédéral dans le message du projet de loi sur le CO₂ du 1^{er} décembre 2017, les investissements faits aujourd'hui, notamment en vue de l'approvisionnement énergétique ou pour les infrastructures, peuvent avoir un impact important sur les émissions futures de GES³⁶.

Conscient du rôle majeur que peut jouer le secteur financier dans la réalisation des objectifs climatiques, le canton de Fribourg doit dès lors s'engager concrètement à rendre les flux financiers des acteurs des marchés financiers compatibles avec les objectifs climatiques qu'il a définis.

➤ **Prise en compte des enjeux environnementaux, sociaux et économiques**

Pour être efficaces, les mesures en faveur du climat doivent se révéler durables à la fois sur les plans écologique, économique et social. Les principes selon lesquels la transition vers le zéro net doit s'effectuer en accord avec les autres domaines environnementaux, de manière économiquement supportable et socialement acceptable ont été définis comme priorité stratégique de la stratégie climatique 2050 de la Confédération. Un appui des cantons et des communes s'avère ici indispensable.

➤ **Prise en compte des enjeux climatiques dans les tâches et activités de l'Etat**

Sont visées ici la réduction des GES et l'adaptation aux changements climatiques. Il s'agit donc de prendre ces éléments pleinement en compte et de les intégrer, dès le départ, dans tout projet ou action de l'Etat jusqu'à ce que cela en devienne un « réflexe » automatique dans la construction de l'activité publique et dans la prise de décisions politiques. Une évaluation en la matière est désormais mise en place pour vérifier quelle est l'incidence climatique des projets portés par l'Etat, au même titre qu'un examen des incidences financières est mené par la Direction des finances.

➤ **Formation, information et sensibilisation du public en matière climatique**

Ces aspects sont indispensables pour augmenter l'efficacité des actions mises en œuvre ainsi que pour éveiller la conscience sur la situation actuelle et enjoindre tout un chacun à participer

³⁶ Message du Conseil fédéral du 1^{er} décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, (FF 2018 [229] p. 252).

à hauteur de ses possibilités. Cela implique notamment d'encourager la formation des personnes actives dans des prestations liées à la protection du climat, de tenir le public informé quant à l'évolution des réductions de GES et sur l'adaptation aux changements climatiques et également d'offrir un soutien technique et financier aux différents acteurs (communes, entreprises, particuliers). Il s'agit aussi de stimuler la recherche afin de découvrir comment faire autrement que par le passé, voire trouver des solutions aux conséquences d'actions passées.

➤ Partenariat, innovation et technologie

La participation de tous les acteurs et actrices de la société est indispensable et donc encouragée face au défi global représenté par les changements climatiques, la réalisation des objectifs définis nécessitant des efforts entrepris à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la société. Il est ainsi proposé de pouvoir offrir un soutien à celles et ceux qui s'engagent de manière très concrète à participer à l'atteinte des objectifs fixés, qu'il s'agisse d'entreprises, de communes, d'associations, d'institutions de droit privé ou public ou encore de citoyen-ne-s. L'innovation, en particulier le développement de nouveaux modèles commerciaux et de nouvelles technologies, a un rôle central à jouer, aussi bien dans la réalisation des objectifs climatiques que des objectifs sociaux, économiques et environnementaux.

➤ Mise en place d'un Plan Climat cantonal (procédure, compétence, forme, nature et effets juridiques)

Mandat est donné au Conseil d'Etat de faire établir un plan de mesures dans le but d'atteindre les objectifs fixés en matière de réduction des GES et d'adaptation aux changements climatiques. L'avant-projet de loi définit le contenu du plan, les moyens de suivi de la réalisation des mesures ainsi que les procédures d'établissement, d'adaptation et d'adoption du plan.

➤ Collaboration avec les communes

Les communes sont directement concernées par les effets des changements climatiques qui peuvent négativement affecter leur territoire et leur population. On peut citer à titre d'exemple les vagues de chaleur ou les conditions d'enneigement incertaines dans les domaines skiables de basse altitude³⁷. Il est donc indispensable qu'elles engagent des actions pour en prévenir les conséquences négatives et mettent en œuvre des mesures visant à réduire leurs émissions de GES afin de contribuer à l'atteinte des objectifs cantonaux. Etant sur le terrain et donc les plus proches de la population, des associations et des entreprises, les communes ont un rôle primordial à jouer.

Les communes doivent par conséquent être intégrées aussi bien en qualité de partenaires qu'assumer leur rôle d'autorités dans le processus et dans la mise en œuvre de mesures visant à contribuer à l'atteinte des objectifs cantonaux. Il est absolument nécessaire qu'elles soient encouragées et accompagnées afin de sensibiliser leurs habitant-e-s aux questions climatiques, mais aussi de les aider, autant sur le plan technique que financier, dans leurs choix d'entreprendre des démarches correspondant à leurs ressources et participant aux objectifs climatiques.

Il leur est aussi demandé de tenir compte des enjeux climatiques dans leurs projets et activités et de les intégrer dans leurs outils de planification, toujours dans le but de participer aux efforts nécessaires à l'atteinte des objectifs définis par le canton. La mobilisation et la coordination des efforts cantonaux et communaux sont ainsi indispensables.

³⁷ Cf. changement climatique et développement territorial, ARE, 2013

➤ Mécanismes de financement

Afin de déployer les mesures prévues dans la politique climatique cantonale, d'être résilient face aux changements climatiques et d'atteindre les objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre, il est indispensable de mettre en place des mécanismes de financement consolidés.

Il est proposé d'une part dans l'avant-projet de loi que le Conseil d'Etat soumette régulièrement des demandes de crédits d'engagement au Grand Conseil. D'autre part, moyennant une adaptation du règlement sur les finances et des dotations additionnelles, il est prévu de recourir au fonds d'infrastructures afin de financer certaines mesures et actions en faveur du climat en vue d'atteindre les objectifs fixés dans la loi. Les montants ainsi alloués, qui concerneront des projets d'investissements, seront portés au budget du service en charge de coordonner la mise en œuvre des mesures ainsi que de gérer et coordonner les ressources financières à disposition. Ceux-ci permettront de financer le Plan Climat et ses mesures, ainsi que des initiatives et projets du secteur privé et des communes par l'octroi de subventions visant à soutenir l'innovation et la technologie ainsi que la réalisation de mesures d'adaptation et d'atténuation.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs l'ambition à moyen terme (2-5 ans) d'entamer des travaux en impliquant les services et milieux concernés afin d'étudier la mise en place des mécanismes complémentaires basés sur le principe de causalité qui devraient inciter la baisse des émissions de GES. Suite à cela, le Conseil d'Etat pourra proposer des modifications législatives permettant de garantir les ressources financières nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le présent avant-projet de loi (art. 2). Dans cet exercice, le Conseil d'Etat devra être particulièrement attentif aux aspects sociaux et économiques. L'introduction de nouveaux mécanismes financiers ne devra pas affaiblir la société, en particulier les conditions de vies des personnes moins favorisées, et mettre en difficulté l'économie locale.

3 COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS

Dispositions générales

Article 1 Buts

Al. 1

L'alinéa 1 définit le but de la loi et délimite le champ d'action de cette dernière. La protection de l'être humain et de son milieu naturel contre les effets nuisibles des changements climatiques est placée au cœur du texte.

Les changements climatiques sont considérés comme des atteintes nuisibles ou incommodes au sens de l'article 74 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101)³⁸. Conformément à l'article 71 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst./FR ; RSF 10.1), l'Etat et les communes doivent veiller à la sauvegarde de l'environnement naturel et lutter contre toute forme de nuisance.

Par effets nuisibles, ou incidences, des changements climatiques sont entendus les effets négatifs sur la vie des personnes, les modes de subsistance, la santé, les écosystèmes, le patrimoine économique, social et culturel, les services et les infrastructures (augmentation des décès liés aux vagues de chaleur, accroissement des risques liés aux dangers naturels, pertes de rendement pour certaines cultures, mise sous pression de milieux naturels, augmentation de l'instabilité du commerce international, etc.)³⁹.

L'alinéa 1 introduit par ailleurs une obligation de protection accrue pour les personnes et les écosystèmes les plus vulnérables. Ce critère de vulnérabilité permettra de formuler des priorités d'action. Par mesures visant les écosystèmes les plus vulnérables, on pense par exemple aux mesures de création et de renaturation des zones humides qui entendent créer et améliorer des habitats importants pour la biodiversité et ainsi la rendre plus résiliente. La protection de la vie et de l'intégrité physique des personnes vulnérables passe par exemple par des mesures de lutte contre les îlots de chaleur urbains (végétalisation, ombrage, plans d'eau, etc.) permettant de protéger la santé et le bien-être de ces personnes face aux vagues de chaleur.

Al. 2

Let. a)

La lettre a reprend l'objectif central fixé dans l'Accord de Paris auquel le canton de Fribourg souhaite contribuer, à savoir contenir la hausse de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 degrés par rapport au niveau préindustriel.

Let. b et c)

L'engagement de l'Etat à poursuivre une politique climatique active dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par la législation fédérale et cantonale concerne deux aspects :

³⁸ Message du 26 août 2009 relatif à la politique climatique suisse après 2012 (FF 2009 [44] p. 6723 ss.).

³⁹ GIEC, 2014 : Changements climatiques 2014 : Incidences, adaptation et vulnérabilité - *Résumés, foire aux questions et encarts thématiques. Contribution du Groupe de travail II au cinquième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* [Publié sous la direction de Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea et L.L. White]. Organisation météorologique mondiale, Genève (Suisse), 201 pages (publié en anglais, en arabe, en chinois, en espagnol, en français et en russe).

- l'atténuation, soit la réduction des émissions de GES (les GES visés sont énumérés à l'article 1 de l'ordonnance sur le CO₂) ;
- l'adaptation aux changements climatiques, à savoir les mesures permettant aux systèmes naturels de s'adapter aux changements climatiques actuels ou futurs.

Let. d)

Avec la lettre d, l'Etat souhaite participer à l'effort international et national visant à rendre les flux financiers compatibles avec les objectifs climatiques. Les investissements faits par les acteurs des marchés financiers du canton de Fribourg peuvent en effet avoir un impact important sur les émissions futures de GES.

Cet objectif doit être réalisé dans un premier temps au moyen de mesures librement consenties par le secteur financier. L'Etat aura son rôle à jouer, notamment :

- en encourageant et soutenant les acteurs des marchés financiers tels que les banques, gestionnaires d'actifs, caisses de pensions et assurances sis sur le territoire cantonal à analyser la comptabilité climatique de leurs portefeuilles financiers (par exemple en utilisant la méthode PACTA qui permet d'effectuer une analyse standardisée de portefeuilles comprenant des actions, des obligations et d'autres instruments de crédits) ;
- en invitant, au moyen de mesures librement consenties, les acteurs des marchés financiers du canton de Fribourg à identifier, évaluer et traiter de manière adéquate les risques financiers et non financiers liés au climat et de développer si nécessaire leurs instruments et leurs processus pour cela (prise en compte des risques climatiques à la gestion des risques) ;
- en veillant, à travers sa participation financière au capital-actions de sociétés de droit public ou privé, ou de ses prêts accordés à ces dernières, à ce que les investissements consentis soient alignés aux objectifs climatiques du canton de Fribourg. Les représentant-e-s dans les conseils d'administration sont tenu-e-s d'encourager la mise en application de la méthode PACTA et la prise en compte des risques climatiques à la gestion des risques (voir les deux éléments précédemment décrits).

Article 2 Objectifs de mise en œuvre

Al. 1

L'alinéa 1 pose les objectifs climatiques visés par l'Etat de Fribourg en matière de réduction des émissions de GES. Il reprend les objectifs décidés par le Conseil d'Etat en novembre 2019 et formalisés dans le Plan Climat cantonal.

Par objectifs de réduction au sens de cette disposition, on entend :

- d'ici 2030, une réduction d'au moins 50 % des émissions directes de GES par rapport à 1990. Les émissions directes sont les émissions générées dans le canton, notamment les émissions induites par la combustion d'agents énergétiques fossiles ou les émissions liées au bétail. Les trois sources d'émissions les plus importantes sont l'agriculture (environ 33 % des émissions directes), le transport (près de 31 % des émissions directes) et la production de chaleur pour le bâti à fin commerciale et/ou résidentielle (24 % des émissions directes).

Les émissions fribourgeoises directes en 1990 ont été estimées à 1,8 mio t éq.-CO₂ (soit environ 3,3 % des émissions nationales de 1990)⁴⁰. Dans le bilan carbone fribourgeois, les

⁴⁰ L'estimation des émissions fribourgeoises de 1990 se base sur les données de l'inventaire national des émissions de GES (National Inventory Report NIR). Les données du NIR suisse peuvent être consultées sur la page « <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/etat/donnees/inventaire-gaz-effet-serre.html> » (20.04.21).

émissions directes du canton pour l'année 2017 ont été estimées à 1,6 mio t éq.-CO₂. Avec les objectifs établis, d'ici 2030, les émissions fribourgeoises ne devront dès lors pas dépasser les 0,9 mio t éq.-CO₂. Le canton doit donc diminuer ses émissions d'environ 0,7 mio t éq.-CO₂ d'ici 2030.

- les émissions indirectes ne sont pas visées par l'article 2 al. 1. L'Etat de Fribourg entend cependant également mettre en œuvre des mesures afin de réduire ses émissions indirectes. L'évolution des émissions indirectes est toutefois difficile à quantifier. Les émissions indirectes sont générées à l'extérieur du canton (hors électricité). Elles représentent 55,6 % des émissions totales du canton. Elles sont liées à la production et au transport des biens et aliments consommés dans le canton ou encore à la mobilité hors-canton de la population fribourgeoise.
- d'ici 2050, l'Etat de Fribourg souhaite contribuer à l'objectif national de zéro émission nette. Les émissions de GES restantes devront être neutralisées par séquestration dans des puits de carbone. Le Conseil fédéral estime la quantité d'émissions inévitables en Suisse à environ 12 mio t éq.-CO₂ en 2050⁴¹. Rapportées au canton de Fribourg, les émissions inévitables en 2050 sont estimées à environ 0,4 mio t éq.-CO₂.

Le suivi du degré de réalisation des objectifs sera rendu possible par les outils suivants :

- l'évolution de l'inventaire des émissions de GES national permettra d'évaluer les effets des instruments de politiques climatiques fédérales et de l'ensemble des stratégies climatiques régionales ;
- l'évolution du bilan carbone du canton de Fribourg permettra de suivre plus spécifiquement les effets des mesures cantonales et extra-cantonales sur les émissions induites par le canton ;
- le suivi d'indicateurs propres à certaines des mesures du Plan Climat permettra d'estimer la quantité d'émissions réduites ou évitées par les mesures en question.

Al. 2

L'alinéa 2 pose les objectifs climatiques visés par l'Etat de Fribourg en matière d'adaptation.

La concentration de GES dans l'atmosphère pourrait induire des dommages non seulement aux infrastructures, mais à l'ensemble du vivant. En effet, l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des vagues de chaleur, des fortes précipitations ou encore des périodes de sécheresse sont autant d'événements pouvant causer des dommages humains ou prêterit la survie d'espèces animales ou végétales. L'alinéa 2 précise qu'au travers de ses objectifs, l'Etat ne s'engage pas seulement en faveur de la protection des êtres humains et de leurs intérêts, mais également dans le but de protéger les animaux, les plantes et leurs biotopes. L'alinéa précise aussi que les biens d'une valeur considérable, tels que les sites historiques ou encore certains bâtiments ou infrastructures, doivent également être protégés des effets néfastes des changements climatiques. Les objectifs d'adaptation de l'Etat de Fribourg sont ainsi cohérents avec la stratégie d'adaptation aux changements climatiques de la Confédération et considère l'ensemble des secteurs pouvant être impactés de manière directe et indirecte par les changements climatiques (gestion de la biodiversité, gestion des dangers naturels, santé humaine et animale, protection des sols, etc.).

Article 3 Mesures

Al. 1

Cet alinéa traite des mesures à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs fixés. L'Etat de Fribourg s'engage ainsi à mettre en place les mesures de réduction des émissions (éviter ou réduire les

⁴¹ Confédération suisse, 2021 : Stratégie climatique à long terme de la Suisse. Berne, 27 janvier 2021.

émissions à la source) et de stockage carbone (notamment dans les forêts et les sols) ainsi que les mesures devant permettre de s'adapter aux changements climatiques.

La nature des mesures mises en place s'appréciera au regard des compétences octroyées au Canton dans le cadre des législations fédérales et cantonales sectorielles et des domaines dans lesquels il dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour agir (cf. chapitres 1.4, 1.7 à 1.9).

Le réchauffement climatique étant un problème global, la mise en place de solutions à toutes les échelles est une nécessité. Par ailleurs, les effets des actions régionales ne peuvent pas être isolés des autres actions entreprises. Ainsi, les mesures de lutte contre les changements climatiques prises par l'Etat de Fribourg viendront s'ajouter aux mesures implémentées par la communauté internationale ou par la Confédération, au même titre que les mesures internationales et nationales appuieront la réalisation de l'objectif fribourgeois.

Al. 2

L'alinéa 2, première partie de la phrase, ancre le principe de coordination qui doit guider la politique climatique de l'Etat. Au travers de sa stratégie climatique, l'Etat doit mener une coordination efficace entre ses politiques sectorielles et intersectorielles dans le but d'atteindre les objectifs de réduction et d'adaptation fixés à l'article 2.

La lutte contre les changements climatiques constituant l'une des cibles du développement durable (ODD 13), les mesures climatiques doivent notamment être coordonnées avec la Stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg. Cette stratégie a pour horizon temporel 2031, soit la fin de la législature qui débutera en 2027. Par souci de cohérence, le Plan Climat cantonal suivra la même logique et donc le même horizon temporel, avec une première phase de mise en œuvre de 2021 jusqu'en 2026 et une deuxième phase de 2027 à 2031. Le Canton se doit également d'identifier les implications sociales, économiques et environnementales de sa politique climatique. Certaines mesures peuvent en effet avoir des conséquences sociales importantes, lorsqu'elles concernent par exemple la taxation de certaines prestations ou ont des conséquences sur la mobilité individuelle. La nécessité de réduire le trafic motorisé individuel doit par exemple impérativement être accompagnée d'un développement de transports publics abordables pour toutes et tous. L'acceptabilité de telles mesures nécessite d'analyser et d'anticiper leurs impacts, par exemple les charges financières supplémentaires pour les ménages à faibles revenus ou certaines régions, et au besoin de corriger leurs effets indésirables par des mécanismes appropriés afin d'éviter de pénaliser certaines catégories de population.

Le Canton souhaite également apporter une attention particulière au volet économique de sa politique climatique. La transition vers l'objectif de zéro émission nette doit notamment s'effectuer de manière économiquement supportable et le plus efficacement possible en termes de coûts, ne pas désavantager certaines entreprises par rapport à leurs concurrents, respecter le plus possible le principe du pollueur-payeur, éviter les mauvais investissements et remplacer autant que possible les agents énergétiques fossiles⁴².

Le canton doit également relever de nombreux défis dans d'autres domaines environnementaux. Si des synergies existent, notamment dans les domaines de la qualité de l'air et de la biodiversité, des pesées des intérêts devront être faites afin que la politique climatique ne se fasse pas à leur détriment. Le développement des énergies renouvelables doit ainsi être mis en balance avec d'autres enjeux tels que la préservation de la qualité de vie de la population concernée ou de la biodiversité.

⁴² Stratégie climatique à long terme, principe 8, p. 18

Ainsi, la conciliation des mesures en matière climatique avec les enjeux environnementaux, sociaux et économiques se fera au cas par cas, notamment via les procédures d'évaluation de la durabilité déjà mises en œuvre dans le canton de Fribourg au travers des évaluations avec la Boussole 21.

Article 4 Prise en compte des enjeux climatiques

Al. 1

L'alinéa 1 introduit l'obligation pour l'Etat de prendre en compte les enjeux climatiques dans l'accomplissement de ses tâches ou activités, et ce dès le début des travaux de planification et d'établissement des projets. Par enjeu climatique au sens de cette disposition on entend la nécessité de réduire les émissions de GES et de s'adapter aux changements climatiques (article 2) afin de protéger l'être humain et son milieu naturel contre leurs effets nuisibles (article 1).

Cette exigence ressort expressément de la stratégie à long terme de la Confédération qui demande que les cantons axent, dans tous les domaines liés au climat, leurs activités de planification sur l'objectif de zéro net. La stratégie souligne que la planification de la Confédération et des cantons doit être prudente et axée sur les objectifs climatiques, en particulier la planification territoriale et des transports, le développement du milieu bâti ainsi que la planification énergétique. De plus, la compatibilité des nouvelles prescriptions légales et des projets d'investissement avec l'objectif de zéro net devra être examinée et la protection du climat devra être intégrée dans tous les domaines politiques et stratégies pertinents⁴³.

L'examen de la compatibilité de l'activité de l'Etat aux enjeux climatiques doit par conséquent devenir partie intégrante de l'activité publique et avoir une incidence réelle sur la définition des choix d'intervention et de décisions politiques.

Al. 2

Le principe de la prise en compte des enjeux climatiques par l'Etat dans l'accomplissement de ses tâches ou activités, fixé à l'alinéa 1, se concrétise par la mission confiée par l'alinéa 2 aux directions de faire examiner l'incidence climatique des projets qu'elles soumettent au Conseil d'Etat. Cette démarche permettra au Conseil d'Etat de statuer en tenant compte aussi bien des incidences climatiques que des incidences financières (cf. art. 46 al. 1 let. e LFE)⁴⁴ des projets qui lui sont soumis.

Le cercle des objets visés par cet examen, ses modalités ainsi que la méthode d'évaluation utilisée, devront encore être précisés. Il est cependant prévu de procéder à l'analyse des incidences climatiques en utilisant, dans un premier temps, les critères et sous-critères de la Boussole 21 relatifs aux enjeux climatiques. En parallèle à cette application une réflexion serait initiée, notamment avec les autres cantons (via p. ex. la coordination Suisse occidentale et latine des Plans climat cantonaux et le cercle climat), afin de créer une méthode d'évaluation ciblée sur les aspects climatiques.

Seront principalement visés par l'examen des incidences climatiques, tous les projets (lois, décrets, stratégies, directives, planifications) ayant un impact financier et politique conséquents, et pour lesquels les risques liés aux changements climatiques sont potentiellement importants.

Article 5 Information et formation

L'Accord de Paris (art. 12) oblige les Etats parties à prendre des mesures pour améliorer l'éducation, la formation, la sensibilisation, la participation du public et l'accès de la population à l'information dans le domaine des changements climatiques, afin d'accroître l'efficacité de l'action engagée en matière de politique climatique. L'article 41 de la loi sur le CO₂ développe cet aspect, en conférant

⁴³ Stratégie climatique à long terme, principe 6, p. 18

⁴⁴ Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (RSF 610.1)

notamment aux autorités fédérales et cantonales un rôle de conseil auprès des communes, des entreprises et des consommateurs et consommatrices.

En raison de l'importance de telles mesures pour renforcer les instruments de politique climatique, l'article 5 al. 1 de l'avant-projet de loi reprend la même obligation au niveau cantonal. Dans cette optique, l'Etat a déjà mis en ligne un site internet, monplanclimat.fr.ch, avec l'objectif de sensibiliser, informer et engager toutes les parties prenantes du canton de Fribourg sur les enjeux climatiques.

L'éducation est également un puissant levier pour renforcer les capacités des individus à penser et agir face aux changements climatiques. Dans cette perspective, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, en collaboration avec les autres directions concernées, n'a pas attendu l'élaboration du présent avant-projet de loi pour développer des ressources et outils permettant de traiter la thématique climatique dans le programme d'enseignement, ce que la présente disposition permet d'ancrer pleinement.

L'Etat a son rôle à jouer, par exemple en encourageant les établissements à mettre en œuvre une stratégie climatique, en soutenant des projets pédagogiques pilotes, en renforçant la formation des enseignant-e-s dans ce domaine ou encore en établissant des dossiers pédagogiques visant à développer tant des connaissances que des capacités transversales en lien avec les enjeux climatiques.

Dans son message du 1^{er} décembre 2017 accompagnant la loi sur le CO₂ révisée, le Conseil fédéral a estimé que les communes jouaient un rôle crucial dans la mise en œuvre de la politique climatique sur le terrain de par leur proximité avec les habitant-e-s, les entreprises et les associations locales. Des conseils et des offres axées sur la pratique devront ainsi permettre aux communes d'établir des stratégies climatiques, de mettre en place des mesures et de sensibiliser la population aux questions climatiques.

L'Etat a initié la collaboration avec les communes en fin d'année 2020. Il souhaite accompagner les communes fribourgeoises afin de faciliter la compréhension de la thématique climatique, de les soutenir dans leur politique climatique et de les encourager à initier des actions spécifiques dans ce domaine. Le Conseil d'Etat entend, à travers le présent avant-projet de loi, renforcer cette collaboration et développer les soutiens pratiques et financiers aux communes. Cette question fait l'objet d'un article spécifique (voir art. 15 et 18 ci-dessous).

Plan Climat cantonal

Article 6 Contenu

Al. 1

L'article 6 al. 1 institue une obligation légale pour le Conseil d'Etat d'élaborer un Plan Climat cantonal intégrant l'adaptation et l'atténuation (réduction des émissions de GES). Cette obligation légale confère ainsi un ancrage concret et pérenne à la politique climatique fribourgeoise. La planification est en règle générale un instrument de coordination et de conduite de la compétence de l'exécutif, en l'occurrence du Conseil d'Etat. Il reviendra ainsi au Conseil d'Etat de déterminer une stratégie cantonale et de choisir les mesures les plus adéquates pour atteindre les objectifs d'adaptation et de réduction fixés par le législatif à l'article 2.

Le Plan Climat cantonal est l'instrument principal dont dispose le Conseil d'Etat pour définir sa stratégie en matière climatique et les moyens de mise en œuvre. Il coordonne, soutient et renforce les politiques et les stratégies sectorielles et intersectorielles qui contribuent à l'atteinte des objectifs de

réduction et d'adaptation aux changements climatiques fixés dans la présente loi (pour plus de détails sur l'articulation entre le PCC et les politiques sectorielles et intersectorielles, cf. point 1.8 ci-dessus).

Al. 2

L'article 6 al. 2 précise le contenu minimum du plan. Le Plan Climat cantonal décrit les principes, les objectifs stratégiques, les mesures concrètes et les délais de mise en œuvre, les autorités compétentes ainsi que les moyens financiers mis à disposition.

Article 7 Consultation publique

L'article 7 al. 1 détermine la procédure de mise en consultation publique du Plan Climat cantonal. Il prévoit une application par analogie de la procédure prévue pour la consultation des actes législatifs cantonaux. Cette procédure est prévue par les articles 22ss du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL ; RSF 122.0.21).

Cette procédure a déjà été appliquée par analogie à la mise en consultation d'actes de planification cantonaux en l'absence de procédure formalisée. Elle a par exemple été appliquée à la mise en consultation du Plan de mesures pour la protection de l'air adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 18 novembre 2019. Elle a par ailleurs été suivie lors de la mise en consultation du Plan Climat cantonal en octobre 2020 alors que la procédure n'était pas encore formalisée par la présente loi.

Les dispositions des articles 22ss REAL relatifs à la procédure de consultation externe contiennent des règles particulièrement exhaustives (destinataires, dossier de consultation, délai, évaluation des résultats, etc.) et sont donc privilégiées à la procédure de consultation prévue pour des actes de planification, par exemple celle prévue dans la LATeC pour le Plan directeur cantonal.

Cette consultation externe fait l'objet d'une publication dans la Feuille officielle (FO) et d'une mise en ligne sur le site Internet de l'Etat (www.fr.ch/consultations). Toute personne ou organisation peut ainsi avoir accès aux textes mis en consultation.

En outre, la Chancellerie d'Etat tient à jour une liste des organismes à consulter. La liste comprend en principe les organismes qui sont toujours consultés, sauf dans des cas très particuliers. Elle peut être complétée en fonction des spécificités du projet (par exemple organismes spécialisés).

A noter que la consultation interne à l'administration se déroule simultanément à la consultation publique. Par ailleurs, les directions ainsi que les services transversaux directement touchés par le projet sont associés à son élaboration également avant la procédure de consultation. Ainsi, le texte mis en consultation a en principe déjà été consolidé au niveau interne et fait l'objet d'un examen tant juridique que financier.

Article 8 Adoption

Le Grand Conseil est consulté sur le projet de Plan Climat. Le projet définitif du plan lui sera donc désormais transmis pour information avant son adoption par le Conseil d'Etat. Cette démarche permettra ainsi au Conseil d'Etat d'apporter, le cas échéant, les modifications qu'il jugera nécessaires avant son adoption, en fonction des discussions au Grand Conseil.

Article 9 Effets

Conçu principalement comme instrument de programmation, d'action et de coordination, le Plan Climat cantonal ne lie que les autorités cantonales à l'exclusion des communes et des administrés qui ne sont pas chargés de l'exécution des mesures et pour lesquels il n'a pas d'effets directs contraignants.

Comme déjà exposé ci-dessus, la mise en œuvre de ces mesures sera concrétisée avec la collaboration de nombreux partenaires, et en particulier des directions et services compétents. En tant qu'autorités matériellement compétentes dans leurs domaines respectifs, ces dernières ont pour obligation

d'exécuter les mesures prévues. Cela implique, en particulier, d'intégrer ces tâches dans le cahier des charges des responsables désignés au sein de chaque unité. Le PCC prévoira, à cette fin, les budgets nécessaires pour assurer la bonne mise en œuvre des mesures.

Il sied également de préciser que la planification cantonale est uniquement contraignante pour les autorités dans les domaines où le législateur cantonal leur a confié des compétences d'exécution. En effet, les mesures contenues dans le Plan Climat cantonal n'ont que des effets juridiques secondaires, dans le sens où elles ne peuvent pas par elles-mêmes créer de nouvelles compétences ; elles ne servent qu'à préciser l'exercice des compétences discrétionnaires que ménage la loi applicable dans le domaine d'action concerné. Dans ce cadre, les autorités chargées de l'exécution de la planification devront veiller à ne pas s'écarter sans motifs des mesures retenues dans le Plan Climat cantonal.

Si les bases légales cantonales actuelles devaient s'avérer insuffisantes, la planification pourra cependant intégrer des mesures de type législatif qui visent la création ou la mise à jour de bases légales cantonales afin d'y intégrer les enjeux climatiques et de renforcer leur prise en compte dans les domaines sectoriels concernés. Le Conseil d'Etat devra ainsi proposer, dans la mesure de ses compétences, les modifications législatives nécessaires à la mise en œuvre des objectifs fixés à l'article 2 du présent projet.

Article 10 Réexamen périodique

D'une manière générale, une stratégie s'inscrit dans une période donnée, avec les limites du contexte inhérent à cette période. Elle se doit d'évoluer afin d'être en adéquation avec les connaissances scientifiques qui s'accroîtront au fil du temps et doit par conséquent pouvoir faire l'objet d'adaptations à court terme. Il est donc prévu que la stratégie soit renouvelée tous les 5 ans.

Le niveau de réalisation des mesures est évalué régulièrement grâce à des outils de suivi et à l'aide d'indicateurs, ce qui permet un contrôle qualité régulier.

Article 11 Modifications

Al. 1

L'alinéa 1 permet de prévoir les adaptations nécessaires du Plan Climat cantonal en fonction de l'évolution des circonstances et de l'ampleur des modifications. Ainsi, des adaptations pourront être introduites avant le délai de 5 ans prévu pour une révision totale du plan. Cette exigence de souplesse est inhérente aux plans qui sont par nature évolutifs.

Al. 2 et 3

La loi distingue donc les modifications majeures (al. 2) et mineures (al. 3) du Plan :

- la procédure prévue pour l'établissement du Plan Climat cantonal est applicable lors d'une modification majeure du Plan ;
- des adaptations mineures, juridiquement peu importantes, peuvent être réalisées dans le cadre d'une « mise à jour » sans adaptation formelle du Plan Climat cantonal. De telles adaptations sont adoptées par le Conseil d'Etat sans consultation publique. Elles feront en revanche l'objet d'une information publique dès leur adoption. De telles adaptations doivent s'intégrer dans le même cadre financier. Par exemple, une mesure peut être remplacée par une autre suite au constat de difficultés techniques de mise en œuvre. La mesure de substitution doit contribuer à atteindre le même objectif global.

Autorités compétentes

Article 12 Conseil d'Etat

Al. 1

L'alinéa 1 détaille les attributions principales du Conseil d'Etat :

- let. a : le Conseil d'Etat est l'autorité compétente, conformément à la procédure prévue aux articles 6ss. pour définir le contenu de la stratégie du canton et adopter le Plan Climat cantonal ;
- let. b : une réglementation d'exécution du Conseil d'Etat veillera à compléter les dispositions légales et à répartir et organiser les tâches au sein de l'administration cantonale ;
- let. c : le Conseil d'Etat veille à l'exécution par les différentes directions concernées des mesures prévues dans le PCC.

Al. 2

La loi lui confère également les compétences suivantes :

- il décide la mise en consultation publique du Plan Climat cantonal (art. 7) ;
- il supervise et adopte la révision du Plan Climat cantonal (art. 10 et 11) ;
- il règle les modalités et la procédure en matière de subventions (art. 17 al. 4) ;

Article 13 Directions compétentes

Al. 1

La mise en œuvre concrète des différentes mesures est de la compétence des directions et services compétents, par exemple les mesures dans le domaine de l'énergie relèvent du Service de l'énergie, les mesures dans le domaine de l'eau relèvent du Service de l'environnement, etc.

Par nature transversale, la thématique du climat doit cependant être traitée de concert par tous les acteurs des domaines concernés, une bonne coordination est dès lors cruciale. Ainsi, un compte rendu annuel sous forme de rencontres réunissant les répondant-e-s chargé-e-s de la mise en œuvre sera organisé. En vertu de l'autonomie organisationnelle du Conseil d'Etat (art. 65 LOCEA), celui-ci pourra prévoir, dans la réglementation d'exécution, (cf. art. 12 al. 1 let. b) des dispositions d'organisation plus précises, telle la création d'un organe de coordination constitué de représentants et représentantes des différents directions et services de l'Etat concernés.

Al. 2

Bien que transversales et dépendantes de toutes les directions et de nombreux services de l'administration, les tâches de coordination et de suivi de l'exécution des mesures définies dans la stratégie climatique de l'Etat de Fribourg relèvent de la compétence de la DAEC, comme la Stratégie de développement durable. Elle assure ainsi la cohérence et la transversalité de l'action en la matière.

Al. 3

L'alinéa 3 ancre le principe de coordination entre les directions et les unités administratives de l'Etat. Le Plan Climat cantonal est de nature transversale et implique l'engagement concret de l'ensemble des directions et organes de l'Etat concernés par la politique climatique du canton. Il est dès lors nécessaire que les autorités d'exécution collaborent de manière étroite en s'assistant mutuellement et en participant activement à l'élaboration et à l'exécution de la planification cantonale.

Article 14 Commission Climat

La Commission Climat est un organe consultatif, au même titre que la commission consultative pour l'aménagement du territoire ou celle de l'enfance et de la jeunesse. Y sont représentés, les différents milieux intéressés, qu'ils soient politiques, professionnels ou encore associatifs, ainsi que les communes ; le but de cette commission étant de faire participer la société civile en soumettant la stratégie à son regard critique. Cette commission peut également agir comme force de proposition auprès des autorités d'exécution.

Article 15 Communes

Le Plan Climat cantonal de première génération ne confie pas aux communes de responsabilité directe dans l'exécution du catalogue de mesures prévues. Les communes sont toutefois considérées comme des partenaires centraux et bénéficient de mesures de collaboration, d'encouragement, de formation et de soutien. A l'instar de ce qui est proposé dans le cadre de la Stratégie de développement durable, le Conseil d'Etat souhaite procéder par paliers. Durant les prochaines années, il intensifiera sa collaboration avec les communes fribourgeoises afin de renforcer leur action en la matière.

Al. 1

Let. a

L'alinéa 1 let. a dispose que les communes doivent tenir compte des enjeux climatiques dans l'accomplissement de leurs tâches. Cela signifie qu'elles devront, autant que leurs ressources le permettent, tenir compte de la nécessité de réduire les émissions de GES et de s'adapter aux changements climatiques dans la conduite de l'ensemble de leurs tâches et projets. L'Etat mise avant tout sur un système volontariste afin que les communes évaluent les effets de leurs actions sur le climat. Il s'agit d'atténuer les effets préjudiciables et d'exploiter les effets bénéfiques.

L'Etat n'a pas estimé judicieux d'imposer à toutes les communes fribourgeoises sans distinction l'établissement obligatoire d'une stratégie climatique sous la forme d'un Plan Climat communal mais encourage les communes disposant des ressources nécessaires à développer de tels instruments stratégiques. Cette démarche a par exemple déjà été initiée de manière volontaire dans certaines communes fribourgeoises telles que la Ville de Fribourg.

Let. b

La pratique a démontré que certaines communes rencontraient déjà des difficultés à mettre en œuvre les instruments de planification légaux existants tels que le plan directeur régional (cf. art. 26 ss. LATeC⁴⁵), le plan d'aménagement local (cf. art. 38 ss. LATeC), le plan communal des énergies (cf. art. 8 LEn) ou encore le plan directeur de bassin versant (cf. art 4 LCEaux⁴⁶). Fort de ce constat, par l'alinéa 1 let. b, le Conseil d'Etat souhaite avant tout insister sur l'intégration systématique par les communes de la thématique climatique dans les outils de planification existants, qui leur permettent déjà aujourd'hui d'avoir un impact positif en la matière :

- en tant que tâche transversale, l'aménagement du territoire dispose déjà aujourd'hui d'instruments susceptibles de renforcer l'intégration des enjeux d'adaptation aux changements climatiques. Les conséquences climatiques font apparaître les tâches existantes sous un nouveau jour, ou décalent des priorités, des chances et des risques⁴⁷ ;

⁴⁵ Loi cantonale fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1)

⁴⁶ Loi cantonale fribourgeoise du 18 décembre 2009 sur les eaux (RSF 812.1)

⁴⁷ cf. Office fédéral du développement territorial ARE (2013) : Changement climatique et développement territorial: un outil de travail pour aménagistes, p. 3

- les communes ont également l'obligation d'élaborer un plan communal des énergies (art. 8 LEn), qui leur permet de fixer leurs objectifs de politique énergétique et de définir un plan d'action permettant de les atteindre ;
- dans le cadre de l'élaboration des plans directeurs de bassin versant, les communes sont soutenues dans le déploiement de la gestion globale de eaux de manière à protéger et utiliser les eaux dans les intérêts des consommateurs et consommatrices individuel-le-s, des milieux naturels, de l'agriculture ou d'autres secteurs de l'économie. Ce soutien se fait notamment à travers la mise à disposition de cahiers des charges-types pour l'élaboration des plans directeurs de bassin versant et la formation de spécialistes dans le domaine de l'eau.

Une réflexion sur les incidences climatiques devra ainsi compléter les documents élaborés par les communes. L'Etat proposera, à cette fin, un accompagnement technique et un soutien financier permettant aux communes d'intégrer ou de renforcer la prise en compte des enjeux climatiques dans ces planifications.

Let. c

L'alinéa 1 let. c consacre l'engagement général des communes à mettre en œuvre les mesures nécessaires en vue de contribuer à atteindre les objectifs fixés par le canton à l'article 2. Dans le cadre de l'exercice de leurs compétences existantes dans des domaines tels que la mobilité, la gestion des espaces publics et de leur patrimoine, l'énergie ou l'aménagement du territoire, les communes peuvent et doivent dès à présent apporter une contribution essentielle à l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050, ainsi qu'à l'adaptation aux changements climatiques. Cette contribution dépendra naturellement de la taille de la commune et des moyens dont elle dispose pour assumer les efforts de réduction d'émissions et faire face à ces nouveaux défis. Afin d'accompagner les communes dans la mise en place de telles mesures, un soutien de l'Etat est prévu à l'alinéa 3.

Al. 2

Les types de collaborations intercommunales possibles sont notamment prévues par la législation fribourgeoise aux articles 107 ss. de la loi cantonale fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1), aux articles 22a et ss. LATeC et à l'article 4 LCEaux.

Al. 3

Afin de les soutenir dans leurs démarches, le Canton doit mettre à disposition des communes un accompagnement technique et des outils pragmatiques ainsi que l'aide financière nécessaire, afin que celles-ci puissent initier des démarches spécifiques dans le domaine du climat et mettre en place une politique climatique adaptée à leur territoire et inscrite dans une perspective de durabilité. A l'heure actuelle, il existe d'ores et déjà des mesures d'accompagnement cantonales ayant un impact positif sur le climat. On peut citer à titre d'exemples les recommandations formulées dans le guide d'aménagement local et le guide des constructions sur la façon d'intégrer dans la planification de détail et les règlements d'urbanisme des incitations à la création de quartiers dits « durables » ou l'encadrement des communes en ce qui concerne l'élaboration du plan communal des énergies dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local.

L'Etat a pour objectif de faciliter et d'inciter les communes à la prise en compte des enjeux climatiques dans toutes leurs activités et de favoriser les échanges de bonnes pratiques. A cette fin, il mettra en place des mesures de sensibilisation et d'engagement afin d'accompagner les communes au changement, par exemple des ateliers, la diffusion de vidéos et d'articles mettant en avant les bons exemples, des guides pratiques, etc.

Comme types de mesure de soutien envisagées par le Canton dans le cadre de sa stratégie climatique, on peut citer :

- un soutien aux projets de revitalisation de cours d'eau par le biais d'une subvention complémentaire pour les projets intégrant de manière renforcée l'adaptation aux changements climatiques ;
- un soutien aux communes portant sur un projet de réaménagement ou de création d'espaces publics intégrant la dimension climatique (végétalisation, ombrage, jeux d'eau, etc.) pour lutter contre les îlots de chaleur ;
- un soutien à la mise en œuvre de nouvelles actions portées par les communes visant la réduction de la consommation énergétique et des émissions énergétiques de gaz à effet de serre.

De plus, d'ici fin 2021, la Confédération devrait mettre à la disposition des communes deux outils d'aide à la prise en compte des enjeux climatiques dans l'exercice de leurs compétences et dans leurs projets. Le premier outil consiste en un guide pour les communes désireuses de mettre en place une stratégie climatique en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation. Ce guide est spécialement conçu pour aider les communes de petite à moyenne taille et disposant de peu de ressources à se lancer dans l'élaboration d'une telle stratégie. Le second produit en cours de développement consiste en une boîte à outils interactive spécifiquement conçue pour aider les communes, en fonction de leurs spécificités propres (taille, région, etc.), à s'adapter aux changements climatiques. Dès que ces outils seront disponibles, l'Etat de Fribourg ne manquera pas d'en informer les communes fribourgeoises.

Financement

Le coût de la mise en œuvre du Plan Climat cantonal entre 2021 et 2026 a été estimé à 22,8 millions de francs. Il est prévu que ce soit la DAEC, et plus particulièrement le SEn, qui coordonne l'ensemble du budget pour la mise en œuvre du Plan Climat. Il devra pour cela prévoir les dépenses et les recettes dans les budgets du centre de coût 3845 OPEN. La structure comptable du SEn permettra d'établir un suivi par mesures et par Direction des dépenses réalisées pour la mise en œuvre de la stratégie climatique.

Pour ce plan de première génération et afin d'obtenir une certaine garantie de financement des dépenses futures pour un horizon de temps de cinq à sept ans, le Conseil d'Etat prévoit d'ouvrir par la voie d'un décret du Grand Conseil un crédit d'engagement (art. 29 LFE) prévoyant les montants nécessaires.

Article 16 Moyens financiers

Ce mécanisme du crédit d'engagement sera maintenu pour le financement futur des actions menées par l'Etat en faveur du climat. Le Conseil d'Etat devra régulièrement soumettre une demande de crédit d'engagement au Grand Conseil pour le financement du Plan Climat. Afin de soutenir plus largement l'innovation et la technologie ainsi que la réalisation de mesures d'adaptation et d'atténuation, le règlement d'exécution du 12 mars 1996 de la loi sur les finances de l'Etat (RFE ; RSF 610.11) sera également adapté pour permettre des prélèvements dans le fonds d'infrastructures. Ces prélèvements seront destinés à financer des objets ou projets d'investissements. Une dotation additionnelle en faveur de ce fonds sera dès lors nécessaire et s'opérera conformément aux principes déjà en vigueur, soit en cas d'excédent de financement enregistré aux comptes de l'Etat.

Article 17 Subventions cantonales

Al. 1

Parmi les mesures financées figurent celles qui visent à encourager des technologies et mesures de réduction des émissions de GES, ainsi que des mesures d'adaptation. Il s'agira également de pouvoir soutenir les phases antérieures du processus d'innovation et promouvoir, par exemple, des projets pilotes et de démonstration. À titre d'exemples, en matière d'atténuation, les mesures pouvant bénéficier de subventions cantonales pourront notamment concerner le développement par une haute école de technologies ou pratiques favorables au climat, l'élaboration d'un plan de mobilité par une entreprise, la mise en place d'installations de méthanisation ou encore la mise en œuvre de mesures figurant dans les plans communaux des énergies. En matière d'adaptation, les mesures pouvant être subventionnées pourront notamment concerner le développement d'une innovation en matière de confort thermique des bâtiments, l'aménagement d'espaces contre les îlots de chaleur ou encore la végétalisation d'une cour d'école ou d'un espace public.

Al. 2

Conformément aux articles 17 et 23 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions (LSub), l'al. 2 fixe un taux plafond maximum de 80 % des dépenses subventionnables, sous réserve de la législation spéciale et de l'article 23, alinéa 2.

Al. 3

Cet alinéa règle la méthode de priorisation des demandes de subvention. Différents critères sont ainsi prévus afin de traiter les projets dans un ordre de priorité. Le premier critère concerne l'urgence du projet au regard des enjeux climatiques et se rapporte à l'importance de l'effet attendu en termes de réduction des émissions ou d'adaptation aux changements climatiques. L'estimation de l'importance des effets attendus sera systématiquement conduite au travers d'une grille d'évaluation. Le deuxième critère concerne le montant des dépenses occasionnées par le projet. La mise en relation de ces deux critères permet d'évaluer le rapport coûts-bénéfices du projet. Enfin, la priorité sera donnée aux projets ne pouvant pas bénéficier d'aides financières basées sur d'autres lois. Les demandes n'ayant pas pu obtenir de subventionnement seront reprises l'année suivante selon leur ordre d'arrivée et leur priorisation d'après les critères mentionnés ci-dessus.

4 COMMENTAIRES DES DISPOSITIONS FINALES

Selon l'article 46 al. 1 let. b Cst. FR, les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à ¼% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, ou qui portent sur des crédits d'étude d'importance régionale ou cantonale, sont soumis au référendum financier facultatif.

D'après l'article 25 LFE, les dépenses soumises au référendum financier selon les articles 45 et 46 Cst. peuvent être uniques ou périodiques. Dans ce second cas, le montant déterminant correspond au total des dépenses estimées pour les cinq premières années d'application de la loi (art. 25 al. 2 LFE).

Selon l'ordonnance du 15 juin 2021 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat (RSF 612.21), ¼% des dépenses des derniers comptes de l'Etat correspond à 10 176 425 francs.

En l'occurrence, le montant des dépenses entraînées par l'avant-projet à prendre en compte (25 millions de francs) s'élève à plus d'un ¼% du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat.

5 INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Afin d'obtenir une certaine garantie de financement pour des dépenses futures pour un horizon de temps de cinq ans à sept ans, le Conseil d'Etat a proposé préalablement d'ouvrir par la voie d'un décret du Grand Conseil un crédit d'engagement (art. 29 LFE) de 21 millions de francs, qui permettra de financer la mise en œuvre du Plan Climat cantonal sur la période 2022 – 2026 (enveloppe financière nécessaire au Plan Climat estimée à 22,8 million de francs – dépenses anticipées en 2021 1 790 000 francs).

Le tableau ci-dessous résume l'estimation des conséquences financières et en personnel pour 2021-2026 de l'entrée en vigueur du présent avant-projet de loi sur le climat. Les conséquences sont estimées à un total de **25 millions de francs** (dont 22,8 millions de francs prévus pour le PCC) et, à ce stade, **7 EPT** (dont 5 EPT prévus par le PCC). La mise en œuvre du présent avant-projet de loi va donc au-delà de la seule réalisation du PCC.

Articles concernés	Besoins financiers CHF	Besoins en EPT
Art. 1 et 2	500 000.-	0.5
Art. 4	-	0.4
Art. 5	200 000.-	0.2
Art. 16 al. 3 et 18	500 000.-	0.2
Art. 14	-	0.1
Art. 15	1 000 000.-	0.6
Art. 6	22 800 000.-	5
Total	25 000000.-	7

Tab. 1 Conséquences financière et en personnel pour la période 2021 – 2026.

Comme explicité ci-dessus, des dépenses anticipées de l'ordre de 1,79 millions de francs ont été accordées pour 2021, pour la période 2022-2026 une demande de crédit d'engagement de 21 millions de francs a été déposée auprès du Grand Conseil par le Conseil d'Etat le 8 juin 2021. Quant au solde pour la mise en œuvre du projet de loi (2,2 millions de francs), celui-ci sera financé par le budget ordinaire. Une partie de ce montant, dans la mesure où elle concerne des investissements, pourra être couverte par de futurs prélèvements sur le fonds d'infrastructures.

Le Conseil d'Etat a en effet l'intention de procéder à une adaptation de l'art. 24 g (fonds infrastructures) du règlement d'exécution de la loi sur les finances (RFE) afin de permettre les prélèvements nécessaires à financer le soutien à l'innovation et à la technologie ainsi qu'à la réalisation de mesures d'adaptation et d'atténuation (selon art. 15 al. 3 et art. 17 al. 1) ; l'ensemble devra permettre, avec le Plan Climat, d'atteindre les objectifs fixés à l'art. 2 du présent avant-projet.

Il convient de préciser que la stratégie climatique n'est pas en concurrence avec les autres domaines d'activités de l'Etat. Au contraire, la stratégie climatique va soutenir toutes les politiques sectorielles afin de les pousser à s'adapter aux enjeux climatiques et devrait permettre de les réorienter, en interne. Il est probable que les priorités sectorielles soient redéfinies et que certaines tâches soient abandonnées en faveur de nouvelles, si possible dans le même secteur. Cette transformation constituera une

magnifique opportunité de créer de nouveaux modèles d'affaire et de placer le canton de Fribourg dans une position concurrentielle.

Comme il apparaît dans le tableau 1, les besoins totaux en personnel pour la mise en œuvre du présent avant-projet de loi ont été estimés pour l'instant à 7 EPT. Cette estimation sera réévaluée dans le cadre de la préparation du prochain plan financier de législature, puis lors des discussions budgétaires annuelles. En cas de confirmation des besoins, les dotations additionnelles seront décidées progressivement par le Conseil d'Etat, en fonction des disponibilités financières et en tenant compte des besoins constatés dans d'autres domaines d'activités de l'Etat.

En 2018, 0.8 EPT ont été créés à la DAEC ce qui a permis d'engager une responsable de projet. En 2021, une section climat a été créée au sein du SEn. Elle est dirigée par la responsable climat et est dotée de 1.8 EPT (personnel auxiliaire). Ceci est complété par 0.3 EPT (personnel auxiliaire) été affectés au Service des bâtiments pour l'assainissement énergétique des bâtiments et 0.9 EPT au SEn (personnel auxiliaire) pour prévenir les conséquences des changements climatiques sur la gestion des eaux. Au total en 2021, les postes dédiés au climat constituent 3.8 EPT (0.8 EPT à contrat à durée indéterminée et 3 postes d'auxiliaires à durée déterminée). Pour la mise en œuvre du Plan Climat cantonal, il est prévu dès 2022 de compléter cet engagement avec 1.3 EPT (dont le financement est inclus dans l'estimation financière pour le PCC) qui porteront le total de l'effectif à 5.1 EPT. Selon la prévision actuelle, la mise en œuvre du présent avant-projet de loi nécessiterait 1.9 EPT supplémentaire.

6 EFFETS DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ETAT-COMMUNES

La répartition concrète des tâches entre le Canton et les communes visant à mettre en œuvre le but et les objectifs proposés s'inscrit dans le cadre législatif actuel et futur. Selon le droit en vigueur, un certain nombre de domaines concernés sont déjà de la compétence conjointe du Canton et des communes (aménagement du territoire, énergie, mobilité, etc.).

Le présent avant-projet de loi n'engendre pas directement de modifications dans la répartition des tâches cantonales et communales. En vertu de l'article 15 toutefois, les communes seront tenues d'intégrer les enjeux climatiques dans le cadre de leurs compétences légales, et notamment des planifications qu'elles réalisent. Par la suite, le Plan Climat cantonal pourra, si nécessaire, prévoir des modifications législatives subséquentes intégrant de nouvelles tâches communales.

Dans l'immédiat, il est difficile de prédire précisément les conséquences financières et organisationnelles de l'intégration des enjeux climatiques dans les politiques communales. La volonté du Conseil d'Etat est toutefois que ces conséquences demeurent raisonnables. Un soutien financier sera ainsi prévu par le Canton en application de l'article 16 al. 3 et 18 de l'avant-projet de loi. Les mesures supplémentaires seront examinées au cas par cas. Si la modification de bases légales cantonales s'avère nécessaire pour atteindre les objectifs fixés, les conséquences financières seront également examinées dans ce cadre.

7 EFFETS SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'avant-projet a fait l'objet d'une évaluation à l'aune du développement durable selon la procédure Boussole 21. De nombreux critères ont été évalués, concluant à un effet global positif sur le développement durable, dans ses aspects économiques, environnementaux et sociaux. L'acceptabilité sociale et économique des mesures environnementales figure d'ailleurs explicitement dans la loi à son article 3 al. 2, qui cherche en particulier à éviter toute pénalisation économique des ménages à faible revenu. En matière d'égalité des chances, la loi favorise une vision à long terme intégrant les besoins des générations futures, ce qui est à saluer. En mettant l'accent sur la formation et l'éducation, elle vise à renforcer les compétences des individus pour faire des choix individuels et collectifs favorables à la dimension climatique. De même, la mise sur pied du comité consultatif de la Commission Climat permet une participation prometteuse des acteurs concernés dans les prises de décisions.

Cependant, il est ressorti qu'une appréciation approfondie des effets de l'avant-projet, en tant que loi-cadre, présentait des difficultés d'analyse en raison de son caractère général. Certaines dispositions étant amenées à être précisées dans le futur règlement d'exécution, l'audit a notamment suggéré que les axes stratégiques du Plan Climat cantonal soient introduits dans le futur acte réglementaire afin de les ancrer dans une base légale. En ce sens, un article spécifique a été introduit dans l'avant-projet afin de faire ressortir les divers fondements des mesures sur le climat.

8 CONSTITUTIONNALITÉ, CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ

8.1 Constitutionnalité

Conformément à l'article 3 al. 1 let. h de la Constitution du canton de Fribourg, le développement durable fait partie des buts de l'Etat, but qu'il doit poursuivre dans le respect de la liberté et de la responsabilité de l'être humain ainsi que du principe de subsidiarité. La Constitution ne mentionne pas explicitement les défis du domaine climatique, mais celui-ci est un enjeu de durabilité (ODD 13). De plus, le climat constitue l'une des composantes du domaine de l'environnement, qui fait déjà l'objet d'une disposition constitutionnelle cantonale permettant l'action publique en la matière (art. 71 Cst/FR). Les changements climatiques sont en effet considérés comme des atteintes nuisibles ou incommodes au sens de l'article 74 (protection de l'environnement) de la Constitution fédérale

Les principales bases constitutionnelles fribourgeoises sur lesquelles se fonde l'avant-projet de loi sur le climat sont les articles 71 et 77 de la Constitution du canton de Fribourg. L'article 71 exige de l'Etat et des communes qu'ils veillent à la sauvegarde de l'environnement naturel et luttent contre toute forme de nuisance (al. 1) et qu'ils favorisent l'utilisation et le développement des énergies renouvelables (al. 2). Dans le contexte international (Accord de Paris) et national actuel (loi sur le CO₂, stratégie climatique 2050), le climat s'impose donc comme l'une des composantes essentielles de l'objectif constitutionnel de protection de l'environnement consacré dans la Constitution cantonale à l'article 71. L'article 77 Cst/FR (approvisionnement en eau et en énergie) dispose par ailleurs que l'Etat et les communes garantissent l'approvisionnement en eau et en énergie. La législation sur l'énergie constituant l'un des piliers essentiels de la politique climatique, l'article 77 Cst/FR mérite également sa place au titre de base constitutionnelle du présent avant-projet. La mise en place du cadre légal nécessaire à une politique climatique active s'inscrit par conséquent pleinement dans ce cadre constitutionnel.

Conformément à cet objectif de protection constitutionnel et au mandat donné par la motion 2019-GC-44 au Conseil d'Etat, le présent avant-projet de loi vise à ce que le Canton et les communes s'engagent de manière active à intégrer les enjeux climatiques dans leurs domaines de compétence respectifs. La Constitution ainsi que la législation cantonale contiennent déjà un vaste catalogue de tâches publiques relevant des compétences cantonales et communales en lien avec le climat. La réalisation des objectifs climatiques de réduction et d'adaptation cantonaux doit ainsi s'inscrire et s'intensifier dans le cadre de l'application des législations sectorielles déterminantes (aménagement du territoire, énergie, environnement, protection des eaux, protection de la nature et du paysage, etc.) mais pourra également nécessiter des modifications législatives ainsi que la création de nouvelles bases légales.

Le présent avant-projet vise uniquement à orienter et à coordonner l'action des autorités et n'a pas d'effets contraignants directs pour les particuliers.

8.2 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Les domaines de compétences de la protection de l'environnement, de l'énergie, de l'aménagement du territoire et des transports consacrés par la Constitution fédérale jouent un rôle central dans la protection du climat. Les limites entre ces domaines ne sont pas toujours précises, la protection de l'environnement étant par exemple une compétence transversale touchant d'autres domaines spécialisés tels que les transports, l'aménagement du territoire ou l'agriculture. L'identification des compétences fédérales et cantonales attribuées par la Constitution et les lois fédérales sectorielles nécessite également une analyse pour chaque domaine considéré. Dans le cadre de cet examen, on constate que

les cantons disposent d'une large palette de compétences en lien avec le climat. La Constitution fédérale prévoit par exemple expressément que les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont en premier chef du ressort des cantons (art. 89). Des compétences cantonales peuvent également ressortir expressément de la législation fédérale. L'article 31 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement confie par exemple l'élimination des déchets urbains aux cantons. Les cantons conservent une marge de manœuvre réglementaire substantielle en matière d'aménagement du territoire dans le cadre des principes fixés par la Confédération (art. 75 al. 1 Cst). Les cantons sont par ailleurs largement responsables de la mise en œuvre des dispositions fédérales⁴⁸. Les compétences du Canton en matière de planification, de construction et d'aménagement de son réseau routier cantonal et en matière de politique des transports sont également importantes.

En matière d'environnement, le pouvoir constituant a souhaité consacrer l'idéal de développement durable à l'article 73 de la Constitution fédérale, lequel dispose que « *la Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain* ». Selon l'article 74 Cst., la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. L'adoption de dispositions légales est ainsi une compétence fédérale. Il s'agit là d'une compétence législative matériellement très étendue et globale⁴⁹. Cependant il s'agit d'une compétence concurrente dans le sens où, tant que la Confédération n'utilise pas de sa compétence, les cantons restent libres d'agir. Dès lors que la Confédération légifère, ses dispositions l'emportent sur le droit cantonal. L'article 74 al. 3 Cst. consacre par ailleurs le fédéralisme d'exécution dans la mesure où les cantons sont compétents, à moins que la loi ne prévoit que ce soit l'Etat fédéral qui doit se charger d'une problématique spécifique⁵⁰. En outre, dans son message relatif à la LPE du 31 octobre 1979, le Conseil fédéral indique que la protection de l'environnement n'est réalisable que si tout le monde, c'est à dire particuliers, autorités communales, cantonales et fédérales fournissent, dans le cadre de leurs possibilités et en se complétant réciproquement, leur contribution à la réduction de la charge polluante de l'environnement⁵¹.

Enfin, l'article 46 al. 3 Cst. dispose que la Confédération laisse aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. La Confédération est également tenue de respecter l'autonomie des cantons (art. 47 Cst.) ; elle leur laisse suffisamment de tâches et respecte leur autonomie d'organisation (art. 47, al. 2, 1ère phrase Cst.). Ces deux dispositions peuvent s'inscrire dans la continuité du principe de subsidiarité (art. 5a Cst.).

Ce mandat constitutionnel est concrétisé en matière environnementale, au niveau fédéral, par la LPE et la loi sur le CO₂. Pour lutter contre les atteintes liées aux changements climatiques, le législateur suisse a choisi de ne pas traiter cette problématique dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), mais dans une loi spéciale, la loi sur le CO₂, qui constitue l'instrument principal de la politique climatique⁵².

Dans le cadre de cette collaboration étroite entre divers échelons de l'Etat helvétique encouragée par le fédéralisme d'exécution en matière de protection de l'environnement et le respect de l'autonomie des cantons, le législateur cantonal est habilité à édicter une loi-cadre sur le climat pour permettre à la Suisse d'atteindre ses objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques. Le présent avant-projet s'inscrit ainsi pleinement dans les compétences

⁴⁸ cf. not. art. 74 al. 3 Cst. Féd et art. 36 LPE, art. 60 al. 2 LEn, art. 9 de la loi sur le CO₂

⁴⁹ Message du 31 octobre 1979 relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) (FF 1979 III 756).

⁵⁰ Luc Gonin, *Répartition des compétences et domaines d'action de l'Etat fédéral*, in Droit constitutionnel suisse Fondements, institutions et défis, p. 132 ss

⁵¹ Message relatif à la LPE (FF 1979 III 744).

⁵² Félise Rouiller, *Révision de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂*, in PJA 2020 p. 213-220.

octroyées par le droit fédéral aux cantons et repose principalement sur les compétences d'exécution et d'organisation qui lui sont conférées par celui-ci. Par ailleurs les objectifs fixés par le canton de Fribourg s'inscrivent dans le cadre de la vision définie par la Confédération dans sa politique climatique et sont conformes aux objectifs fédéraux et internationaux. L'avant-projet de loi est par conséquent conforme au droit fédéral.

L'avant-projet n'est pas directement concerné par le droit européen.
