



Rapport explicatif 2023-DIME-229

Règlement sur le climat (RClim)

Ce document donne suite à l'adoption de la loi cantonale du 30 juin 2023 sur le climat (LClim) et accompagne le règlement sur le climat (RClim).

Table des matières

1	Origine et nécessité du projet	2
2	Organisation des travaux	2
3	Commentaires des dispositions	2
4	Modification d'autres actes	12
5	Incidences financières et en personnel	13
6	Constitutionnalité, conformité au droit supérieur et eurocompatibilité	13

1 Origine et nécessité du projet

Le 30 juin 2023, le Grand Conseil adoptait la loi cantonale dans le domaine du climat (loi sur le climat, LClim, RSF 815.1), qui vise à encadrer et renforcer la politique climatique du canton de Fribourg. Le message 2022-CE-177 du 20 septembre 2022 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le climat explicite le contexte dans lequel s'inscrit l'élaboration de la loi sur le climat ainsi que du présent règlement. La LClim donne mandat au Conseil d'Etat d'élaborer une réglementation d'exécution. Celle-ci doit contenir en particulier des dispositions concernant les compétences des organes, l'examen de compatibilité climatique des projets de l'Etat, la procédure de modification du Plan Climat cantonal (ci-après : PCC) et le subventionnement de mesures visant à contribuer à l'adaptation et à l'atténuation, à la sobriété et au renforcement de la capacité d'absorption et de stockage de CO₂.

2 Organisation des travaux

L'avant-projet de réglementation a été élaboré par un groupe de travail formé de personnes issues du Service de l'environnement (SEn) (direction, section climat et juriste) et du secrétariat général de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME).

L'avant-projet a été mis en consultation interne auprès des services de l'Etat de mi-mars à fin avril 2024. Il répond aux mandats du législateur, en particulier là où la loi renvoie expressément à la réglementation d'exécution pour compléter le texte légal.

3 Commentaires des dispositions

1 Autorités compétentes (art. 14–17 LClim)

La stratégie climatique de l'Etat de Fribourg est transversale et nécessite un fort degré de coordination entre les Directions du Conseil d'Etat (ci-après : les Directions) et les unités administratives directement concernées par l'atteinte des objectifs climatiques. Le passage de la loi sur le climat relatif aux autorités compétentes vise à régler les rôles et tâches des différentes parties prenantes. Par analogie au modèle de gouvernance défini dans le PCC¹, le règlement sur le climat précise certaines tâches du Conseil d'Etat, de la Délégation du Conseil d'Etat pour les affaires environnementales, du Comité interdirectionnel pour le climat, de la DIME, du SEn et de la Commission Climat.

Art. 1 Conseil d'Etat

Il revient au Conseil d'Etat de veiller à ce que son action s'inscrive dans la continuité de ses engagements climatiques. Dans ce cadre, il s'assure de la cohérence au plus haut niveau notamment entre le programme gouvernemental de législature, le plan financier et les budgets annuels avec les objectifs climatiques. En effet, l'article 5 al. 1 LClim demande à l'Etat de prendre en compte les objectifs climatiques dans l'accomplissement de ses tâches ou activités, dans les investissements et lors de l'octroi de subventions. En outre, l'alinéa 2 du même article inclut un examen climatique pour certains projets du Conseil d'Etat définis dans la réglementation d'exécution. Le programme gouvernemental de législature, le plan financier et les budgets annuels ne faisant pas partie de ces projets

¹ Plan climat cantonal, 2021, p. 36

spécifiques (voir commentaire de l’art. 11), le Conseil d’Etat veille particulièrement à la conformité avec les objectifs climatiques des trois éléments susmentionnés.

Art. 2 Délégation du Conseil d’Etat

Par arrêté du 14 mars 2023, le Conseil d’Etat a créé deux nouvelles délégations du Conseil d’Etat pour l’environnement et la durabilité. La Délégation du Conseil d’Etat pour les affaires environnementales (ci-après : la Délégation) est composée des Directeurs ou Directrices de la DIME (présidence), de la Direction de l’économie, de l’emploi et de la formation professionnelle (DEEF) et de la Direction des institutions de l’agriculture et des forêts (DIAF)².

La Délégation formule à l’attention du Conseil d’Etat des propositions sur les orientations stratégiques, la cohérence des politiques publiques en matière climatique et des modifications du PCC, lorsqu’elle constate que les mesures en place sont insuffisantes pour réaliser les objectifs fixés. Dès lors que le Conseil d’Etat constaterait la nécessité de moyens financiers supplémentaires, celle-ci s’inscrirait dans le processus de planification budgétaire usuel. Elle valide également les réallocations entre mesures en cours d’année concernant la mise en œuvre des mesures du PCC, lorsque les montants concernés dépassent 50 000 francs, sans pour autant entraîner de transfert de crédit entre positions budgétaires. Si toutefois les réallocations devaient impliquer un transfert de crédit entre positions budgétaires, alors elles sont effectuées dans le respect des dispositions du règlement d’exécution de la loi sur les finances de l’Etat. Lors des révisions du PCC, elle l’examine et donne son avis au Conseil d’Etat. En outre, elle se charge de veiller, dès leur phase préparatoire, à ce que l’élaboration des planifications financières (budget et plan financier) se fasse à l’aune des objectifs climatiques, notamment pour assurer la cohérence entre les politiques sectorielles et transversales ainsi que dans le but de rendre le Conseil d’Etat attentif à certains points saillants. Ce faisant cela lui permet de rendre les flux financiers compatibles avec un développement à faibles émissions de gaz à effet de serre (GES) et résilient aux changements climatiques ainsi qu’avec la promotion de la biodiversité (art. 1, al. 2, let. d LCLim).

Le tableau suivant présente la répartition des compétences concernant les réallocations de montants en cours d’année entre les mesures du PCC.

Priorisation – (n’est pas une modification permanente)	Incidence financière de la réallocation (en francs)	Organe compétent
Réallocation en cours d’année	Inférieure ou égale à 50 000	SEn
Réallocation en cours d’année	Supérieure à 50 000	Délégation du Conseil d’Etat

Art. 3 Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l’environnement

L’article 3 précise que la DIME, qui est la Direction en charge de la politique climatique, exerce toutes les tâches qui ne sont pas expressément attribuées à un autre organe. Elle peut par ailleurs les déléguer au SEn et en particulier à la section climat, cette dernière étant en charge de la coordination de la mise en œuvre des mesures du PCC, en collaboration avec les Directions, services et bureaux directement impliqués.

Art. 4 et 5 Comité interdirectionnel – Tâches, composition et fonctionnement

Le Comité interdirectionnel pour le climat (ci-après : le Comité) vise à prendre le relais du COPIL Climat qui est composé depuis sa création en 2019 par des représentants et représentantes des sept Directions, de la Chancellerie, du SEn, mais également des services et bureaux concernés par la mise en œuvre des mesures du PCC. Il importe, s’agissant d’une politique transversale, que ses membres représentent les différents secteurs de la politique climatique. La présidence du Comité est ainsi assumée par le Secrétariat général de la DIME. Le secrétariat est assuré par la section climat du SEn. Cette dernière est en charge de la coordination avec les personnes directement impliquées dans la mise en œuvre des mesures. La gestion du secrétariat sous cette forme permet d’assurer que les

² Arrêté répartissant les Directions du Conseil d’Etat et formant ses délégations.

informations du « terrain » remontent au sein du Comité, tout comme le contenu des discussions de coordination au niveau des Directions, services et bureaux soit transmis aux personnes en charge de l'implémentation des mesures.

Tout comme c'est le cas de l'actuel COPIL, il appartient aux membres du futur Comité de s'assurer que les intérêts du PCC soient bien représentés dans leur Direction et services affiliés. Ils assurent également la représentation des intérêts de leur propre Direction et supervisent la mise en œuvre du PCC au sein des Directions et des unités administratives.

Art. 6 Service de l'environnement

Le SEn est le service spécialisé en matière de climat. Il lui revient d'assurer, par le biais de sa section climat, les tâches « exécutives » telles que l'élaboration du projet de PCC, la gestion de la mise en œuvre et du suivi des mesures, du suivi financier opérationnel et le réexamen du Plan en vue de proposer les modifications stratégiques et opérationnelles nécessaires.

Sur le plan financier, les montants du crédit d'engagement pour le PCC étant inscrits dans le budget du SEn, il revient à ce dernier d'assurer la priorisation annuelle des mesures du PCC et donc la répartition du budget entre celles-ci, sous réserve des décisions de la DIME et du Conseil d'Etat, par analogie avec le fonctionnement des services centraux. Le SEn en informe le Comité. Chaque année, le SEn assure la coordination de la priorisation avec les services et les bureaux concernés par la mise en œuvre. Dans le cadre de l'exercice d'établissement du plan financier, ceux-ci ont été consultés sur la répartition de l'enveloppe totale budgétée pour 2022 à 2026. Chaque début d'année, une nouvelle consultation est ouverte pour l'établissement du budget de l'année suivante. Après la consolidation du budget par le Conseil d'Etat, une nouvelle consultation est effectuée à l'automne afin de confirmer les besoins et capacités d'utilisation des montants pour l'année suivante. Ce processus permet une utilisation du budget au plus juste et de prioriser selon l'importance des mesures. Toutefois, il se peut qu'en cours d'année, les montants prévus par mesure ne puissent pas être utilisés. A l'inverse, il se pourrait que dans le cadre d'une certaine mesure, un nouveau projet puisse être démarré. Au besoin, le SEn pourra procéder à la réallocation de certains montants, sans pour autant entraîner de transfert de crédit entre positions budgétaires, entre différentes mesures en coordination avec les services concernés, jusqu'à un montant de 50 000 francs. Le SEn en informe le Comité. Les réallocations pour des montants dépassant 50 000 francs doivent être soumises à la Délégation qui les valide (art. 2 al. 1 let. e RCLim). Si toutefois les réallocations devaient impliquer un transfert de crédit entre positions budgétaires, alors elles sont effectuées dans le respect des dispositions du règlement d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat.

Le SEn est habilité à adopter les modifications de moindre importance du PCC (voir commentaire de l'art. 17).

Le SEn est le service compétent pour assurer la coordination et la préparation de la communication relative au PCC entre les différents services et bureaux concernés par la mise en œuvre de ses mesures. Ceux-ci doivent tenir informé le SEn des communications prévues dans le cadre des mesures du PCC qu'ils mettent en œuvre, pour les coordonner si besoin.

Art. 7 et 8 Commission Climat – Tâches, composition et fonctionnement

Les tâches de la Commission Climat (ci-après : la Commission) sont énoncées dans la LClim. La Commission est notamment consultée sur les projets importants. L'article 7 précise de manière exemplative quels sont ces projets.

Les compétences dont disposent les membres de la Commission fondent sa compétence. A cette fin, le règlement précise la documentation qui est a minima portée à la connaissance de la Commission.

Le fonctionnement de la Commission est précisé. Une composition jusqu'à vingt membres permet de couvrir l'entier des secteurs et milieux intéressés identifiés. Le règlement sur l'organisation et le fonctionnement des commissions de l'Etat s'appliquant à la Commission, il y a lieu de respecter une participation équilibrée des hommes et des femmes, des différentes opinions, des langues, des régions et des groupes d'âge. Les membres sont choisis avant tout en fonction de leurs compétences et de leur disponibilité.

Le secrétariat est assuré par la section climat du SEn. La présidence revient au Directeur ou à la Directrice DIME.

La représentation au sein de la Commission Climat est définie par la loi ; la Commission est composée notamment de membres du Grand Conseil, des communes et des milieux intéressés. Ces milieux intéressés sont notamment ceux de la formation et de la recherche, de la jeunesse, des associations de protection de l'environnement, de la mobilité, de l'agriculture, de l'économie, du bâtiment et de la sylviculture.

2 Examen climatique (art. 5 al. 2 LClim)

Art. 9 Principes

L'Etat doit prendre en compte les enjeux climatiques dans l'accomplissement de ses tâches ou activités (art. 5 al. 1 LClim). Cette obligation se concrétise pour certains projets définis dans le règlement d'exécution par l'examen de leur compatibilité avec les enjeux climatiques (art. 5 al. 2 LClim). L'examen se structure en deux étapes. La première consiste en un examen préliminaire dont le rôle est d'identifier les principaux impacts du projet au regard de l'atteinte des objectifs de la loi sur le climat (art. 2 LClim). Ce test permet d'estimer l'ordre de grandeur des incidences potentielles négatives ou positives du projet. Il déterminera si le projet doit être soumis à un examen approfondi. C'est le cas lorsque l'examen préliminaire révèle l'incompatibilité ou un potentiel d'amélioration non-exploité du projet en lien avec les objectifs climatiques du canton.

L'examen préliminaire intervient le plus tôt possible et dès la phase d'initiation du projet. La Direction qui porte le projet évalué est responsable d'en assurer la réalisation.

Le SEn doit apporter la base méthodologique et peut accorder son soutien technique tout au long de l'examen préliminaire et approfondi sur demande de la Direction concernée. Il soutient la réalisation des examens et vérifie les exigences en contrôlant la qualité des rapports.

En vertu de l'article 197 de la loi sur le Grand Conseil accepté en février 2009, les messages accompagnant les projets de lois et de décrets doivent faire état des effets sur le développement durable. En vue de réaliser cette exigence, le Conseil d'Etat soumet la majorité des projets susmentionnés à une évaluation interne de la durabilité par le biais de l'outil Boussole 21. Cet outil a été développé conjointement par les cantons de Vaud, du Valais et de Fribourg. Il rend compte des forces et faiblesses d'un projet au regard des enjeux sociétaux, macro-économiques et environnementaux (dont climatiques), et est aligné sur les 17 objectifs de l'Agenda 2030 de l'ONU pour le développement durable. Contrairement à l'examen climatique, qui est entrepris le plus tôt possible et dès la phase préparatoire des projets afin de viser leur amélioration, l'évaluation de la durabilité se déroule plutôt à la fin de la phase d'élaboration des projets. En vue de rationaliser les procédures et par souci d'efficacité, il est prévu que le contenu de l'examen climatique préliminaire soit réutilisé pour la partie de l'évaluation de la durabilité relative à la lutte contre les changements climatiques (objectif 13 de l'Agenda 2030).

Art. 10 Objet

Comme il ressort du message 2022-CE-177 du 20 septembre 2022 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le climat, sont visés par l'examen des incidences climatiques, les projets ayant un impact financier et/ou politique conséquent et pour lesquels les risques ou opportunités liés aux changements climatiques sont potentiellement importants.

L'examen obligatoire est réservé à une série d'objets définie de la manière suivante : critère de la thématique, nature de l'acte et incidences financières. Le premier élément limite l'examen aux projets dont la réalisation concerne en particulier un des domaines thématiques au sein du PCC. On se réfère d'une part aux secteurs d'émission identifiés clairement par le bilan carbone territorial, qui sera réalisé tous les cinq ans au moment de la révision du PCC (PCC 2021-2026 p. 26, catégories d'émissions). D'autre part on se réfère également aux sept axes spécifiques d'action définies dans le PCC 2021-2026 (eau, biodiversité, territoire et société, mobilité, énergie et bâtiment, agriculture et alimentation, consommation et économie). Le PCC est amené à évoluer tous les cinq ans, ce qui permet au Conseil d'Etat de prioriser son action. Les axes stratégiques peuvent donc être amenés à évoluer, aussi la Direction doit-elle se référer au PCC en vigueur pour vérifier que le projet réponde au critère de la thématique. Ce dernier permet d'écarter certains projets qui, par raison d'être, sont très éloignés des problématiques impactantes pour le climat. Les projets qui ne seraient pas soumis à cette obligation de domaines peuvent toutefois toujours faire, de façon volontaire, l'objet de la procédure. Le critère de la thématique se cumule avec celui de la nature de l'acte.

Les projets de loi sont examinés systématiquement lorsque le premier critère requis est vérifié, c'est-à-dire pour des projets en lien avec une problématique thématique au sein du PCC. L'examen est initié le plus tôt possible, soit dès le stade de l'avant-projet. Les planifications et programmes du Conseil d'Etat sont examinés. Les stratégies adoptées récemment telles que la stratégie biodiversité, la stratégie cantonale de développement durable, la stratégie promotion et prévention de la santé ou encore la stratégie éducation numérique pour les écoles obligatoires ordinaires et spécialisées (Stratégie EdNum) seront à l'avenir concernées. Les projets de modification substantielle de ces objets sont aussi visés par l'examen. Le caractère important soit substantiel de la révision est évalué par la Direction compétente, qui justifiera son choix dans les documents accompagnant le projet lors de sa transmission au Conseil d'Etat. Ce critère est notamment établi de façon parallèle en ce qui concerne les modifications des projets de loi soumis à la boussole 21, selon la marche à suivre du 5 juillet 2016 établie par la DIME. L'examen climatique s'applique également lors des révisions du plan directeur cantonal.

Enfin, l'examen s'applique aux projets qui représentent un investissement financier conséquent pour l'Etat, pour autant qu'il réponde au critère de la thématique. Pour tenir compte à la fois de l'importance des projets dont les effets au regard des enjeux climatiques sont significatifs et de la systématique des droits politiques, il est proposé de reprendre le seuil financier de 1/8 % du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat arrêtés par le Grand Conseil, comme valeur de référence pour l'obligation d'examiner les projets du Conseil d'Etat qui engendrent des dépenses brutes d'investissements d'une valeur supérieure.

Art. 11 Examen préliminaire

L'examen intervient dès la phase d'initiation du projet ; à ce stade, l'analyse est qualitative et pédagogique. Elle permet en outre à la personne responsable du projet de comprendre les enjeux climatiques. L'examen préliminaire est un outil léger réalisable en moins de trois heures par la ou les personnes qui portent le projet. Il est applicable à tout projet visé par l'examen climatique.

L'examen préliminaire comporte une description succincte du projet, un questionnaire en quelques questions (concernant les enjeux de réduction, d'adaptation et de séquestration) avec une échelle de réponse permettant de répondre aux questions suivantes :

- > le projet est-il susceptible d'augmenter ou de diminuer les émissions GES du canton ? Quelles sont les émissions liées à la mise en place du projet ? Quelles sont les types d'émissions ou de réductions d'émissions liées à l'exploitation du projet ?
- > le projet prend-il en compte les enjeux d'adaptation aux effets des changements climatiques, c'est-à-dire impacte-il négativement ou positivement la capacité d'adaptation du canton et est-il soumis à un risque lié dans sa durée de vie ?
- > le projet impacte-il négativement ou positivement la capacité d'absorption et de stockage des puits de carbone ?

La méthodologie est transmise par le SEN et se compose :

- > d'un formulaire de réponse simple ;
- > d'un bref guide explicatif.

Ce dernier s'adapte à tout type de projet et permet d'identifier les enjeux du projet sous l'angle climatique. Il donne notamment des pistes de réponses et des exemples. Il est succinct mais complet. Il présente notamment tous les enjeux d'un projet liés à l'adaptation, les différentes sources d'émission de GES et explique le concept des scopes d'émissions. Il donne aussi des indications relatives au volet captation et séquestration du CO₂.

Art. 12 Examen approfondi

L'examen approfondi comporte d'une part un examen détaillé des incidences climatiques du projet (l'analyse se base le plus possible sur des données quantitatives) et d'autre part, des recommandations spécifiques au projet afin de réduire substantiellement ses incidences négatives sur l'atteinte des objectifs climatiques ou au contraire de saisir pleinement les opportunités afin de renforcer ces objectifs. Il doit également analyser l'impact du projet sur les facultés d'adaptation et au regard du potentiel de séquestration en général.

Pour le volet réduction des GES, l'analyse doit adopter une vision circulaire et intégrer les principes de la démarche *éviter, réduire, compenser* qui aboutit à la prise de mesures. Les mesures d'évitement modifient une composante du projet afin d'éviter les incidences négatives directes ou indirectes que cette composante engendrerait au regard des enjeux climatiques. Les mesures de réduction permettent de réduire les incidences directes ou indirectes du projet. Les mesures de compensation (p. ex. séquestration) concernent plus particulièrement les incidences résiduelles que les mesures d'évitement et de réduction ne peuvent traiter.

Les documents accompagnant les projets informent sur le résultat de l'examen approfondi. En ce sens, un résumé est établi. Il doit contenir une présentation des résultats concernant les incidences du projet final, les variantes retenues ou écartées et les choix des unités administratives qui portent le projet sur les principaux éléments impactant du projet. Les mesures spécifiques d'évitement, de réduction ou de compensation qui ont été retenues y sont présentées.

- > En ce qui concerne les projets de loi : l'examen, ou au moins son résumé, figure dans le rapport explicatif de l'avant-projet ou du projet.
- > En ce qui concerne les stratégies, plans et programmes du Conseil d'Etat et du plan directeur cantonal : l'examen approfondi, ou au moins son résumé, apparaît dans un volet climatique au sein de la stratégie.
- > En ce qui concerne les décisions qui engendrent des dépenses brutes d'investissements dont la valeur excède $\frac{1}{8}$ % du total des dépenses des derniers comptes de l'Etat arrêtés par le Grand Conseil : le résumé de l'examen accompagne la demande de financement.

Art. 13 Procédure

Les Directions sont responsables d'informer le SEn rapidement de la tenue de l'examen climatique d'un projet (à savoir des examens préliminaires et approfondis cas échéant). Ainsi le SEn tient à jour la liste des projets qui passent l'examen climatique au titre du monitoring qu'il assure déjà en matière de climat. Le SEn pourra ainsi rendre compte du nombre et de la nature des projets ayant passé la procédure pour en informer le COPIL et la Commission Climat par exemple.

La Direction est responsable de la bonne tenue de l'examen dans son ensemble (art. 5 LClim) et invoque le soutien technique du SEn au besoin. Les responsables des projets examinés sont compétents pour réaliser l'examen. Au besoin, ils s'entourent d'expertes et d'experts qu'ils mandatent.

En vue du premier passage du projet au Conseil d'Etat, le SEn reçoit l'examen climatique dix jours avant la mise au bordereau et peut se prononcer à l'attention du Conseil d'Etat, en particulier si l'évaluation comporte des failles importantes ou si le projet ne prend pas suffisamment en compte les résultats de l'évaluation ou encore si le projet final révèle une incompatibilité grave avec l'atteinte des objectifs climatiques du canton. Si le projet est amené à être porté devant le Conseil d'Etat lors de phases ultérieures, l'examen est actualisé si nécessaire.

Conformément aux incidences prévues dans le message accompagnant la LClim, les ressources nécessaires en personnel supplémentaire au niveau du SEn pour l'étude des examens complets et le soutien technique à destination des Directions sont estimées à 0,6 EPT.³

3 Procédure de modification du Plan Climat cantonal (art. 12 LClim)

Ce chapitre complète la disposition de la loi sur le climat concernant la procédure de modification. Le contenu d'une modification majeure est précisé et la procédure concernant les autres modifications est prévue par les articles 15 et suivants du présent règlement. A noter que les réallocations budgétaires entre mesures en cours d'année, concernant la mise en œuvre du PCC, ne constituent pas une modification au sens des articles 14, 15 et 16 RCLim. Ce mécanisme est régi dans le chapitre relatif aux autorités compétentes (art. 2 et 6 RCLim, cf. tableau p. 2).

Le tableau suivant résume la compétence des organes en fonction du type de modification et de leur incidence financière.

³ Message 2022-CE-177 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le climat (LClim), p. 30.

Modification du PCC	Incidence financière de la modification (en francs)	Organe compétent
Modification majeure	A partir de 5 000 000	Conseil d'Etat (procédure LClim : art. 8 et 12 avec consultation publique)
Autre modification	Entre 500 000 et 5 000 000	Conseil d'Etat (sans consultation publique)
Autre modification	Entre 50 000 et 500 000	DIME
Toute autre modification	Inférieure à 50 000	SEn

Art. 14 Modification majeure

Le présent article définit la notion de modification majeure, telle que mentionnée à l'article 12 LClim. La procédure relative à leur adoption est déjà prévue par l'article 8 LClim.

Art. 15 à 17 Autre modification – Principe et compétences

La procédure d'adoption des autres modifications est définie en fonction des incidences financières concrètes de celles-ci. Selon l'incidence financière, le SEn, la DIME ou le Conseil d'Etat est compétent. De façon générale, aucune consultation publique n'est requise pour un cas de modification qui n'est pas majeur.

Le SEn a une compétence résiduelle pour toute modification du contenu d'une mesure ou toute réallocation du budget global d'une mesure vers une ou plusieurs autres entraînant une incidence financière de moins de 50 000 francs. Cas échéant, il en informe le Comité. Les compétences décisionnelles concernant l'adoption et la modification du PCC ne modifient en rien les compétences financières prévues par la législation sur les finances. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de réallocations budgétaires qui impliquent un transfert de crédit entre positions budgétaires, celles-ci doivent être effectuées dans le respect des dispositions du règlement d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat. Pour éviter toute confusion, celles-ci sont expressément réservées.

Art. 18 Condition

Les modifications du PCC ne doivent pas impacter négativement l'atteinte des objectifs globaux et sectoriels. La définition de mesures de lutte contre le réchauffement climatique peut entraîner des situations de conflit d'intérêts. De même que l'article 13 LClim précise que les mesures prises respectent le principe d'équivalence des intérêts entre les enjeux de biodiversité et de climat et intègrent pour ce faire des critères de durabilité, l'article 18 RClim souligne la nécessité de ne pas affaiblir l'atteinte des objectifs globaux et sectoriels lors de modifications du PCC. Au contraire, les mesures offrant des co-bénéfices entre ces objectifs doivent être renforcées et des solutions durables et coordonnées apportées lorsque des mesures sont susceptibles d'entrer en concurrence.

4 Subventions (art. 19 LClim)

Depuis le début de la mise en œuvre du PCC en 2021, certaines mesures de type « encouragement »⁴ ont démarré avec les services compétents ou par la sélection de mesures « coups de cœur » du Conseil d'Etat. C'est le cas notamment de la mesure A.2.2 « Récupération de chaleur pour les séchoirs en grange » pour laquelle une ordonnance à durée limitée avait déjà été adoptée en 2021 dans le cadre du Plan de relance COVID afin d'octroyer un soutien à l'installation de systèmes de récupération de chaleur sous toiture pour le séchage en grange. Malgré les travaux de réflexion et de coordination au sujet de la mise en œuvre de la mesure et des conditions d'octroi de subventions dans le cadre de celle-ci, d'autres mesures n'ont pas pu bénéficier de l'existence d'une base légale pour produire leurs effets. Par conséquent ces mesures « attendent » l'entrée en vigueur de la réglementation d'exécution de la loi sur le climat pour être mises en œuvre. Le règlement doit permettre l'octroi de subventions dans le cadre de ces mesures, mais aussi de toutes les mesures de soutien qui pourront ressortir notamment des prochaines versions du PCC.

Sur le même modèle que les ordonnances établies pour le soutien à l'installation de systèmes de récupérateurs de chaleur sous toiture pour les séchoirs en grange, afin d'assurer la mise en œuvre effective de plusieurs soutiens prévus

⁴ Plan Climat cantonal, 2021, p. 47.

dans le PCC, trois nouvelles ordonnances ont été adoptées. Leur validité est limitée dans le temps, soit jusqu'à la fin de la mise en œuvre des mesures, en 2026 :

- > Réalisation de projets d'adaptation aux fortes chaleurs,
- > Soutien aux communes dans leur planification énergétique,
- > Contributions aux cultures de légumineuses destinées à l'alimentation humaine.

Les conditions spécifiques d'octroi de subventions pour les mesures précitées, qui ont été développées dans le cadre des travaux des dernières années, ne correspondent pas au système général prévu par le règlement sur le climat. Elles ne sont ainsi pas applicables à toute subvention future. Il a été choisi de ne pas intégrer ces subventions au sein du règlement sur le climat et de recourir à des ordonnances à durée limitée, sachant que ces mesures sont prévues jusqu'à la fin de la première génération du PCC, soit jusqu'à la fin de l'année 2026. Le présent projet de règlement doit permettre l'octroi des subventions prévues dans la stratégie du Conseil d'Etat et son plan d'action en évitant la multiplication d'ordonnances à durée limitée dans un souci d'efficacité. Il n'est toutefois pas exclu que de futures ordonnances à durée déterminée soient adoptées pour certains cas nécessitant des conditions d'octroi particulières ou spécifiques.

Art. 19 Règles générales – Compétences

Le Service de la mobilité (SMo), le Service de la santé publique (SSP), le Service de l'énergie (SdE), Grangeneuve (Gn) et le Service de la forêt et de la nature (SFN) sont compétents pour les objets subventionnables relevant strictement de leur domaine lorsque ne se posent pas de questions de coordination.

Pour un projet, le seuil de compétence des services par objet subventionnable est de 50 000 francs. Pour le surplus, la législation sur les finances de l'Etat est applicable.

Par « objet subventionnable », on se réfère aux objets cités dans l'article relatif aux objets subventionnables (art. 24), soit les aménagements et installations, les conseils et études, de l'information et de la formation ou des contributions agricoles à la surface. S'agissant des Plans climat communaux ou intercommunaux (PCCo), ils relèvent de la compétence du SEN.

Art. 20 à 22 Règles générales : modalités procédurales – suivi et contrôle – révocation de la décision et restitution de la subvention

Les articles 20 à 22 relatifs aux modalités d'octroi et de contrôle n'appellent pas de remarques particulières et sont conformes à la législation en matière de subventions.

Art. 23 Objets subventionnables

let. a

La catégorie des aménagements et installations désigne notamment des dispositifs installés, des équipements, des éléments bâtis. Elle vise par exemple la rénovation ou la création d'espaces publics tels que des parcs urbains, l'installation d'éléments d'architecture ou l'installation de systèmes de récupération de chaleur. La réduction des émissions de GES liées aux chantiers de construction peut aussi être visée.

let. b

Les prestations concernées ici peuvent viser toute prestation de conseil ou étude qui optimise un projet au regard des enjeux climatiques, par exemple des études de faisabilité pour des installations de biogaz ou l'élaboration de plans de mobilité. Les projets d'information et de formation visent l'information au sens large, c'est-à-dire la sensibilisation et l'éducation. Les prestations subventionnables sont par exemple des manifestations événementielles, des projets jeunesse notamment au sens d'« activités générales concernant les enfants et les jeunes » selon l'article 20 du règlement sur l'enfance et la jeunesse (REJ, RSF 835.51), mais aussi des campagnes de sensibilisation. En second lieu, la formation comprend la formation professionnelle initiale ou continue. A titre d'exemple, les écoles du post-obligatoire et les Hautes écoles pourront être visées par cette catégorie.

let. c

Les contributions agricoles à la surface concernent des cultures agricoles particulières, comme par exemple le soutien prévu pour les cultures de légumineuses destinées à l'alimentation humaine qui encourage une production et une consommation locale, saine et réduisant les émissions en GES. Si ce soutien, actuellement prévu par le biais d'une ordonnance à durée limitée, devait être prolongé pour la période postérieure à 2026, il le sera par le biais de cette catégorie de subventions.

let. d

Cette catégorie vise spécifiquement l'élaboration des Plans Climat communaux et intercommunaux (ci-après : PCCo) prévus à l'article 17 LClim. L'alinéa 4 en particulier dispose que l'Etat soutient les communes dans la mise en place de leur politique ; à ce titre, les communes peuvent bénéficier, de la part de l'Etat, de conseils techniques et du soutien financiers nécessaires, en particulier à l'élaboration de leur plan climat. Le SEn (section climat) a pu mettre en place un cadre de communication pour soutenir les communes ces dernières années et développe actuellement des outils techniques pour rationaliser l'élaboration des PCCo.

Concernant la priorisation des projets subventionnés, elle est d'abord réalisée au niveau du PCC. On entend par cela qu'une première priorisation se fait dans le cadre des exercices annuels de priorisation, décrit dans le chapitre *Autorités compétentes*, lors desquels des montants annuels sont attribués par mesure. En règle générale, les objets subventionnés sont prévus au sein d'une mesure du PCC. A cet égard, il n'y a pas de restriction sur le type de bénéficiaire. Potentiellement tout type de bénéficiaire est éligible à titre général. La définition des mesures du PCC permet de prioriser des bénéficiaires selon certains objets. Ainsi une commune pourrait bénéficier d'une aide à la mise en œuvre d'une action qu'elle a intégrée à son PCCo pour autant que celle-ci corresponde aux buts et objectifs de la mesure du PCC.

Enfin, des projets intercantonaux pourront être soutenus, dès lors qu'ils contribuent à la poursuite des objectifs climatiques cantonaux, au sens de l'article 2 LClim. Tel serait le cas pour des situations extraordinaires, par exemple, si l'octroi d'une subvention à la concrétisation d'un projet intercantonal permettait de contribuer de manière opportune, utile et pertinente du fait d'une intervention à plus grande échelle, à la réalisation des objectifs territoriaux de notre canton.

Art. 24 Aménagements et installations – Conditions d'octroi

L'article 24 définit les conditions spécifiques d'octroi des subventions applicables aux aménagements et installations (art. 23 al. 1 let. a), comme l'exige l'article 13 al. 1 let. f LSub. L'alinéa 1 permet de déterminer la base de calcul pour le montant de la subvention. Il définit ce qu'on entend par la suite comme coût subventionnable.

L'alinéa 2 prévoit que le demandeur ou la demanderesse démontre l'intérêt des aménagements et installations par rapport aux enjeux climatiques dans le descriptif de son projet et estime les coûts y relatifs séparément du coût total du projet. L'alinéa 3 garantit que les financements octroyés par le biais des subventions ne soutiennent que des projets compatibles avec la réalisation des objectifs climatiques cantonaux. A l'inverse, la volonté est d'empêcher de soutenir la mise en œuvre des mesures « vertueuses » d'un projet dont la finalité est néfaste. Une des dérives imaginées consisterait à financer les mesures d'écoblanchiment d'un projet qui va à l'encontre de la raison d'être de ces subventions. Un exemple : il est exclu de subventionner la réalisation d'un nouveau parking perméabilisé d'un centre commercial.

Art. 25 à 27 Aménagements et installations – Montant et taux (principes – évaluation du bénéfice – définition)

Pour les aménagements et installations, le taux de subventionnement plafond est fixé à 50 % du coût subventionnable et le montant maximal d'une subvention est de 200 000 francs.

Une matrice coût-bénéfice permet la détermination du taux maximal de subventionnement pour chaque type de projet, qui varie entre 25 % et 50 %.

Cette modalité de calcul s'applique à tous les types de projets d'installations et d'aménagements. Ces projets peuvent porter sur tous les secteurs d'activités, c'est à dire notamment l'agriculture, l'économie, la mobilité, l'énergie, la sylviculture, la construction, la formation et les déchets.

Le bénéfice climatique est évalué sur le critère de l'efficacité de la mesure au regard des enjeux climatiques. Elle est évaluée par le service ou le bureau compétent en la matière et est notée de 3 à 5.

Les bénéfices au regard de la biodiversité, de la société et de la préservation des ressources sont appréciés. Ils constituent alors un co-bénéfice au projet. Dès lors qu'un co-bénéfice est observé, un point supplémentaire est attribué au projet.

A noter que lorsque le bénéficiaire de la subvention est une commune ou un regroupement de communes, le taux maximal de subventionnement s'élève en principe à 30 % du coût subventionnable. Le rôle des communes, fondamental en matière climatique est inscrit dans la LClim. En ce sens, les communes ont une responsabilité dans le choix de leurs investissements en faveur du climat. Cette limitation du taux de subvention prend en compte cette responsabilité.

Art. 28 Conseil, études, information et formation – Conditions d'octroi

Les prestations concernées ici peuvent viser toute prestation de conseil ou étude qui optimise un projet au regard des enjeux climatiques, par exemple des études de faisabilité pour des installations de biogaz.

L'adaptation des professions existantes pour faire face aux enjeux climatiques est un défi des prochaines années. Ainsi, les projets de formation continue et initiale visant à apporter des compétences essentielles pour cette évolution sont encouragés. Il peut s'agir par exemple d'une formation pour des agents d'entretien ou de nettoyage à des pratiques plus vertueuses (fauches tardives pour les espaces verts, utilisation de produits d'entretien non nocifs).

L'information par la sensibilisation et l'éducation de la population prend de nombreuses formes (événements portants sur la thématique climatique, campagnes de communication, expositions, cours de sensibilisation). La jeunesse comme public cible est particulièrement visée ; en ce sens et au regard de leur compétence en matière de jeunesse, les communes pourront bénéficier de subventions dans le cadre des projets jeunesse au sens du règlement sur l'enfance et la jeunesse. La promotion de solutions et innovations basées sur le principe de sobriété qui tendent à atteindre les objectifs fixés par la LClim peut passer par exemple par des manifestations événementielles ou des concours.

Art. 29 Conseil et études – Conditions spécifiques d'octroi

Il est essentiel que la prestation de conseil soit effectuée par un organisme compétent, cela peut être un bureau d'étude, un centre de compétence ou une association. La structure, dans son domaine d'action, doit avoir des compétences soit directement liées au climat, soit de manière plus indirecte, connexe et globale en matière d'aménagement du territoire et des constructions, de protection de l'environnement, de la nature ou en matière de durabilité.

Art. 30 Conseil, études, information et formation – Montant et taux

Voir les articles 25 à 27.

Art. 31 et 32 Contributions agricoles à la surface – Conditions d'octroi – Montant

Les contributions agricoles concernent des cultures agricoles particulières et sont octroyées aux exploitant-e-s agricoles. Elles sont octroyées sous forme d'un montant forfaitaire à la surface, d'un maximum de 1000 francs par hectare. Les montants engagés doivent permettre d'inciter les agricultrices et agriculteurs à se tourner, par exemple, vers l'implantation de cultures spécifiques, ce qui peut comporter des coûts supplémentaires par rapport aux cultures initiales. Ces coûts peuvent être liés au risque encouru par l'agricultrice ou l'agriculteur vis-à-vis, à la fois d'une culture délicate dont les pertes seront plus élevées, mais également vis-à-vis d'un marché parfois encore restreint, soumis à la concurrence directe avec les importations, comme c'est le cas par exemple pour la plupart des cultures de légumineuses, pourtant riches en protéines et donc essentielles au développement d'une alimentation locale, saine et bas carbone. Les soutiens financiers sont en général compris entre 400 et 1000 francs par hectare. Ils correspondent à un juste équilibre entre le coût pour l'agriculteur ou l'agricultrice et l'effort cantonal nécessaire pour une incitation

effective. A titre d'exemple, des montants comparables ont déjà été éprouvés, notamment en ce qui concerne le soutien à la betterave sucrière (2021 à 2023).⁵

Art. 33 Conseil – Plans Climat communaux ou intercommunaux

L'Etat soutient et encourage l'établissement des PCCo conformément à l'article 17 LClim.

Les conditions d'octroi permettent de garantir que les planifications communales ou intercommunales qui seront subventionnées répondent à une vision commune avec celle de l'Etat. Cette convergence accroît la cohérence globale des politiques climatiques à toutes les échelles et facilite la coordination entre toutes les parties prenantes.

Leur planification contient un volet adaptation et un volet atténuation. L'atténuation comprend la réduction des émissions GES et la séquestration.

Les stratégies et/ou mesures décidées se basent notamment sur :

- > pour le volet atténuation : un bilan carbone du territoire et de l'administration communale ou intercommunale. Il doit être conforme aux standards internationaux (Greenhouse Gaz Protocole) et à la norme ISO 14064 et réalisé pour les scopes 1, 2 et 3.
- > pour le volet d'adaptation : une analyse des risques. Elle tient compte des données et travaux réalisés au niveau fédéral (Hydro CH2018) et son adaptation cantonale (projet CCHydroFR, dont la publication est prévue fin 2024). Tout autre base de données pertinente, utile ou autre étude spécifique peut être utilisée pour l'analyse.

De manière générale, les communes bénéficient des ressources existantes au niveau fédéral et cantonal pour évaluer les risques auxquels elles sont soumises. La Confédération a mis en ligne en novembre 2022 un outil intitulé « Adaptation aux changements climatiques » qui donne un soutien pratique pour l'analyse des risques dans les communes et, en même temps, des possibilités d'actions concrètes. L'Etat de Fribourg développe à ce jour un projet de mise à disposition d'un outil permettant aux communes d'effectuer un bilan carbone du territoire et de l'administration. Il s'agira probablement d'un formulaire de saisie standardisé en ligne pour la collecte de données brutes dont les résultats seront communiqués aux communes sous forme de rapport. La conformité des bilans avec le Greenhouse Gas Protocol et la norme ISO 14064 sera assurée (sans certification). Un rapport standardisé sera convenu avec les responsables du projet auprès de l'Etat. Concernant l'axe « Adaptation », il mettra à disposition des données relatives aux risques spécifiques s'appliquant à des régions cantonales pour faciliter leur démarche et diminuer les coûts d'une analyse des risques. L'investissement de l'Etat va permettre à toutes les communes d'établir leur bilan carbone et l'analyse des risques (al. 2 let. b et let. c).

La commune, grâce à ces outils, a le choix du dispositif de subventionnement pour la soutenir dans l'établissement d'un PCCo de manière globale. Ces outils permettent aux communes d'obtenir directement un versement. Ainsi les communes ont le choix de mandater des expertes et experts ou d'engager du personnel pour l'établissement de leur stratégie climatique.

al. 3

La subvention unique par PCCo varie entre 12 000 et 20 000 francs selon le nombre d'habitant-e-s de la commune ou du regroupement de communes requérant.

4 Modification d'autres actes

La modification du règlement d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat proposé au chapitre II du projet de règlement sur le climat est conforme à ce qui était prévu par le message accompagnant le projet de loi sur le climat⁶.

⁵ Aide d'urgence aux producteurs de betteraves sucrières | Etat de Fribourg

⁶ Message 2022-CE-177 du 20 septembre 2022 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur le climat (LClim), page 17

Il permet l'utilisation du fonds d'infrastructures pour des dotations en faveur de la politique climatique. Ce fonds ne peut être utilisé qu'en faveur de dépenses d'investissement. Une première dotation de 25 millions de francs a été prévue par décision du Conseil d'Etat du 7 juin 2022, puis une seconde de 5 millions en date du 14 février 2023 dans le cadre de la clôture des comptes 2022.

Il est prévu de proposer, l'élargissement de l'examen périodique des subventions, prévu à l'article 35 al. 1 LSub, aux aspects climatiques, en complément des critères de nécessité, d'utilité, d'efficacité et d'économicité.

5 Incidences financières et en personnel

—

Les conséquences financières et en personnel ont été évaluées dans le message accompagnant le projet de loi sur le climat et mentionnées dans le chapitre portant sur l'examen climatique. Le règlement sur le climat n'engendre pas de conséquence financière et en personnel supplémentaire au message susmentionné.

6 Constitutionnalité, conformité au droit supérieur et eurocompatibilité

—

Le projet est conforme au droit fédéral et à la Constitution fribourgeoise. Il n'est pas directement concerné par la législation européenne.