



**Rapport explicatif
concernant l'initiative populaire « Pour un climat sain (ini-
tiative pour les glaciers) » et le contre-projet direct (arrêté
fédéral relatif à la politique climatique)**

du 2 septembre 2020

Condensé

Contexte

Le 27 novembre 2019, l'Association suisse pour la protection du climat a déposé l'initiative populaire sans étiquette politique « Pour un climat sain (initiative pour les glaciers) » sous la forme d'un projet rédigé. Cette initiative a abouti avec 113 125 signatures valables. Le 3 avril 2020, le Conseil fédéral a décidé de lui opposer un contre-projet direct.

Contenu du projet

Le contre-projet direct, que le Conseil fédéral soumet à la consultation, prévoit également un objectif de zéro émission nette d'ici 2050 mais, à la différence de l'initiative populaire, n'interdit pas les énergies fossiles et laisse ouverte la question de savoir si les émissions de CO₂ devront être neutralisées par des puits de carbone en Suisse ou à l'étranger. L'utilisation d'agents énergétiques fossiles devra être possible pour des raisons de sécurité du pays et de protection de la population ou de viabilité économique et tenir compte de l'acceptabilité sur le plan social ainsi que de la situation particulière des régions de montagne et des régions périphériques.

L'Assemblée fédérale devra être invitée à adopter ce contre-projet et à le soumettre au peuple et aux cantons en même temps que l'initiative en leur recommandant d'accepter le contre-projet.

Table des matières

Condensé	2
1 Situation initiale	4
2 Contexte et contenu de l’initiative	4
2.1 Aspects formels et validité de l’initiative	4
2.1.1 Texte de l’initiative	4
2.1.2 Aboutissement et délais de traitement	5
2.1.3 Validité	5
2.2 Buts et contenu de l’initiative	5
3 Contexte politique	9
3.1 Principales bases légales et politiques sectorielles en lien avec l’initiative	10
3.1.1 Loi sur le CO ₂	10
3.1.2 Politique énergétique	11
3.1.3 Politique des transports	12
3.1.4 Politique agricole	14
3.1.5 Politique forestière et industrie du bois	14
4 Appréciation de l’initiative	15
4.1 Objectif zéro émission nette d’ici 2050	15
4.2 Interdiction des énergies fossiles	17
4.3 Technologies à émissions négatives	18
4.4 Promotion de l’innovation et de la technologie	18
4.5 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	19
5 Contre-projet direct	19
5.1 Généralités	19
5.2 Texte du contre-projet direct	20
5.3 Commentaire des dispositions	21
6 Conséquences	22
6.1 Conséquences sur la Confédération et les cantons	22
6.2 Conséquences pour l’économie	22
7 Aspects juridiques	25
7.1 Rapport avec d’autres dispositions constitutionnelles	25
7.2 Compatibilité du contre-projet direct avec les obligations internationales de la Suisse	26
7.3 Forme de l’acte à adopter	26
7.4 Frein aux dépenses	26
7.5 Respect du principe de subsidiarité	27

1 Situation initiale

L'initiative populaire « Pour un climat sain (initiative pour les glaciers) », lancée le 30 avril 2019, a été déposée le 27 novembre 2019 munie de 113 825 signatures valables. Elle est portée par l'Association suisse pour la protection du climat, qui s'engage en faveur d'un avenir digne d'être vécu, avec un climat sain et sans énergies fossiles.

Le 3 avril 2020, le Conseil fédéral a pris la décision de principe de proposer le rejet de l'initiative et de lui opposer un contre-projet direct.

2 Contexte et contenu de l'initiative

2.1 Aspects formels et validité de l'initiative

2.1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire « Pour un climat sain (initiative pour les glaciers) » a la teneur suivante :

« La Constitution¹ est modifiée comme suit :

Art. 74a Politique climatique

¹ Dans le cadre de leurs compétences, la Confédération et les cantons s'engagent, en Suisse et dans les relations internationales, pour limiter les risques et les effets du changement climatique.

² Pour autant que des gaz à effet de serre d'origine humaine soient encore émis en Suisse, leurs effets sur le climat doivent être durablement neutralisés au plus tard dès 2050 par des puits de gaz à effet de serre sûrs.

³ Plus aucun carburant ni combustible fossiles ne sera mis en circulation en Suisse à partir de 2050. Des exceptions sont admissibles pour des applications pour lesquelles il n'existe pas de substitution technique et pour autant que des puits de gaz à effet de serre sûrs situés en Suisse en neutralisent durablement les effets sur le climat.

⁴ La politique climatique vise un renforcement de l'économie et l'acceptabilité sur le plan social et utilise en particulier des instruments de promotion de l'innovation et de la technologie.

Art. 197, ch. 12²

12. Dispositions transitoires ad art. 74a (Politique climatique)

¹ La Confédération édicte la législation d'exécution de l'art. 74a dans un délai de cinq ans à compter de l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons.

² La loi détermine la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2050. Elle arrête des objectifs intermédiaires qui conduisent au moins à une

¹ RS 101

² Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

réduction linéaire et règle les instruments nécessaires au respect de la trajectoire de réduction. »

2.1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative pour les glaciers a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 16 avril 2019, et elle a été déposée le 27 novembre 2019 avec le nombre requis de signatures. Par décision du 17 décembre 2019, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 113 125 signatures valables et qu'elle avait donc abouti³.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral lui oppose un contre-projet direct, qu'il soumet au Parlement. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 septembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁴ et en vertu de l'ordonnance du 20 mars 2020 sur la suspension des délais applicables aux initiatives populaires fédérales et aux demandes de référendum au niveau fédéral⁵, le Conseil fédéral est tenu de soumettre au Parlement dans un délai de 18 mois, soit au plus tard d'ici au 7 août 2021, un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. L'Assemblée fédérale a jusqu'au 7 août 2022 pour se prononcer sur l'initiative populaire. Elle peut proroger ce délai d'un an si l'un des conseils a pris une décision sur un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire (art. 100 et art. 105, al. 1, LParl).

2.1.3 Validité

L'initiative remplit les conditions de validité selon l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.) :

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé ;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties ;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

En conséquence, l'initiative est déclarée valable.

2.2 Buts et contenu de l'initiative

L'initiative vise à ancrer dans la Cst. l'objectif de zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 découlant de l'Accord de Paris sur le climat⁶ de décembre 2015.

³ FF 2019 8104

⁴ RS 171.10

⁵ RO 2020 847

⁶ RS 0.814.012

Le comité d'initiative⁷ allègue que cet objectif s'impose parce que la politique suisse menée jusqu'à présent n'est pas conforme aux engagements pris dans le cadre de cet accord ni aux exigences d'une politique climatique sérieuse. Dans ce contexte, il convient de renvoyer à la décision du Conseil fédéral du 28 août 2019 de viser zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 (cf. 4.1). Cette décision poursuit sur le fond le même objectif que le comité d'initiative ; elle a toutefois été prise après le début de la récolte des signatures (30 avril 2019).

Aux termes de l'art. 74a, al. 1, la Confédération et les cantons doivent, dans le cadre de leurs compétences, agir dans l'intérêt de la protection du climat en Suisse et à l'étranger. Les politiques étrangère et économique extérieure ainsi que la position de la Suisse au sein des organisations internationales doivent donc s'y conformer. Le comité d'initiative estime à juste titre que la Confédération et les cantons doivent s'engager en faveur de flux financiers respectueux du climat dans la mesure où ils agissent eux-mêmes en tant qu'investisseurs ou sont représentés dans les organes de décision d'organisations financières internationales. Les communes doivent être impliquées dans cet engagement par le biais de la législation cantonale, ce qui est également cohérent. Parallèlement à l'obligation de mener une politique visant à limiter autant que possible le réchauffement climatique, la Confédération et les cantons doivent être tenus de prendre des mesures d'adaptation à l'évolution du climat. Sur ce plan, l'art. 8 de la loi du 23 décembre 2011 sur le CO₂⁸ en vigueur dispose que la Confédération assure la coordination et fournit les bases nécessaires ; la mise en œuvre incombe aux cantons (cf. 5.3).

L'al. 2 du texte de l'initiative fixe un objectif de zéro net d'ici 2050 au plus tard pour l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre imputables aux activités anthropiques en Suisse. À partir de cette date, les effets de ces émissions devront être entièrement compensés par des puits de gaz à effet de serre sûrs (c.-à-d. sans dangers) et durables (cf. 4.3). Selon l'état actuel des connaissances, il s'agira principalement de puits de carbone ; par conséquent, les effets sur le climat des émissions de gaz à effet de serre autres que le CO₂ (p. ex. méthane issu de l'agriculture) devront être convertis en équivalents CO₂ (éq.-CO₂) pour pouvoir être compensés dans les puits de carbone. D'après le comité d'initiative, cet objectif inclut, outre les émissions de CO₂ issues d'agents énergétiques fossiles, de processus industriels, de l'agriculture, de l'économie forestière, de l'utilisation des sols et de l'incinération des déchets (dans la mesure où elles proviennent de sources fossiles), également le protoxyde d'azote (N₂O), le méthane (CH₄), les gaz synthétiques ainsi que les oxydes d'azote (NO_x) et la vapeur d'eau émis par le transport aérien. Hormis pour ce qui est du NO_x et de la vapeur d'eau émis par ce secteur, dont les effets sur le climat sont difficiles à déterminer de manière systématique, cet objectif est en ligne avec la réglementation en vigueur : tous ces gaz et secteurs sont recensés dans l'inventaire suisse des émissions de gaz à effet de serre et pris en compte, sauf les émissions du transport aérien international, dans l'objectif de réduction fixé dans la loi sur le CO₂ (cf. 3.1.3 et 4.1).

⁷ Association suisse pour la protection du climat (2019) : *Initiative pour les glaciers. Rapport explicatif des initiants-e-s relatif à l'initiative populaire pour un climat sain (Initiative pour les glaciers)*. Disponible sous <https://gletscher-initiative.ch/fr/>

⁸ RS 641.71

Les puits de carbone peuvent être naturels (p. ex. des forêts et des sols) ou techniques (p. ex. le captage et le stockage géologique permanent du CO₂ de l'air). Le risque que les gaz à effet de serre stockés dans un puits soient à nouveau libérés (notamment lors d'un incendie de forêt ou par l'érosion du sol) doit être pris en compte dans le calcul de la prestation du puits afin de surveiller et de garantir les effets sur le climat (cf. 4.3). Le comité d'initiative estime que les puits ne doivent pas nécessairement être situés sur le territoire suisse. Il est concevable que la Suisse participe à des projets de puits de carbone écologiquement et socialement durables à l'étranger et qu'elle soit créditée des prestations correspondantes.

L'année cible 2050 définie découle de l'Accord de Paris et du rapport spécial du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) d'octobre 2018⁹ sur la limitation du réchauffement planétaire à 1,5 °C. Elle a été reprise par le Conseil fédéral dans sa décision du 28 août 2019 de viser zéro émission nette. Le comité d'initiative considère néanmoins que l'année cible devrait être avancée si de nouvelles preuves scientifiques indiquent qu'il est nécessaire que les émissions diminuent plus rapidement que ce que l'on présume aujourd'hui. Cet objectif est en ligne avec l'al. 1, qui prévoit que la Confédération et les cantons s'engagent pour limiter les risques et les effets des changements climatiques. À cette fin, ils doivent, conformément à la pratique, obligatoirement se fonder sur les connaissances scientifiques les plus actuelles. Dans ce contexte, ce n'est pas l'année de sortie qui est déterminante en matière d'impact sur le climat, mais la quantité cumulée de gaz à effet de serre qui sera encore émise d'ici là (cf. al. 2 des dispositions transitoires).

L'al. 3 du texte de l'initiative régit les émissions de CO₂ issues de la combustion d'agents énergétiques fossiles : à partir de 2050, plus aucun combustible ni carburant fossile ne devra être mis en circulation en Suisse. Cette interdiction concerne des agents énergétiques fossiles tels que le charbon, l'huile de chauffage, le gaz naturel, le coke, l'essence, le diesel, le kérosène ou l'essence pour avions, qui sont recensés dans la statistique globale de l'énergie, publiée par l'Office fédéral de l'énergie. Conformément à cette statistique, cet alinéa ne couvre pas d'autres sources, notamment les émissions de CO₂ géogènes libérées lors de la production de ciment ainsi que les émissions de CO₂ issues de l'incinération des déchets (elles figurent néanmoins dans l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre). Seul l'al. 2 s'applique à ces émissions. Toutefois, s'agissant du transport aérien, l'al. 3 inclut également, selon le comité d'initiative, les effets de la vapeur d'eau et des NO_x générés dans la stratosphère lors de la combustion des carburants d'aviation, ce qui est pertinent sur le plan de la physique climatique et cohérent avec l'al. 2. Toutefois, conformément à la pratique internationale, ni les émissions générées par le transport aérien international ni les effets sur le climat des NO_x ou de la vapeur d'eau n'ont jusqu'à présent été pris en compte dans l'objectif de réduction de la Suisse (cf. 3.1.3 et 4.1). Les exceptions admissibles pour des applications non substituables techniquement doivent être définies dans la loi. La réglementation des émissions de CO₂ d'origine fossile est plus stricte

⁹ GIEC (2018) : *Rapport spécial du GIEC sur les conséquences d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C par rapport 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*. Disponible sous www.ipcc.ch/sr15

que celle des autres gaz à effet de serre car, de l'avis du comité d'initiative, toutes les sources d'énergie fossile sont en principe substituables par d'autres sources (p. ex. par des agents énergétiques biogènes ou synthétiques), bien que les processus et les capacités de production doivent encore être développés dans certains cas. Aussi, ces émissions de CO₂ devraient être neutralisées exclusivement par des puits de carbone situés sur le territoire suisse, car le potentiel limité de ces derniers augmente l'incitation à substituer aussi complètement que possible les énergies fossiles. Il ne s'agit là que d'un point de vue purement technique. Il y a toutefois lieu de tenir compte du fait que les possibilités de substitution respectueuses du climat sont aujourd'hui nettement plus coûteuses que les agents énergétiques fossiles, ce qui explique le manque actuel de capacités et de procédés de production à large échelle. En outre, les exigences écologiques et sociales posées aux solutions de substitution en vertu de la législation actuelle doivent être remplies (cf. allègements fiscaux accordés pour les biocarburants en vertu de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales¹⁰).

Selon l'al. 4 du texte d'initiative, la politique climatique doit renforcer l'économie, être acceptable sur le plan social et promouvoir l'innovation et le développement technologique. Cet objectif inclut la disponibilité d'emplois, une dépendance relativement faible vis-à-vis des pays étrangers (notamment en matière d'approvisionnement énergétique) ou le maintien de la compétitivité (par rapport aux concurrents internationaux, dans la mesure où leurs exigences en matière de protection du climat sont moins sévères). De plus, la politique climatique ne doit pas conduire les personnes socialement défavorisées à ne plus participer correctement à la vie sociale. Le fait que des critères écologiques doivent également être pris en compte dans la politique climatique (p. ex. la protection de la biodiversité) découle implicitement de la Cst. (art. 74 Cst.). En encourageant l'innovation et la technologie, le petit pays qu'est la Suisse pourrait apporter, en plus de sa contribution nationale, une contribution particulièrement importante à la protection du climat en développant des solutions respectueuses du climat et en les mettant en œuvre dans le monde entier. Dans cette optique, des conditions-cadres politiques et institutionnelles favorables sont nécessaires.

Les dispositions transitoires de l'art. 197, ch. 12, prévoient que la Confédération édicte la législation d'exécution dans un délai de cinq ans à compter de l'acceptation de l'initiative. Elle devra définir une trajectoire de réduction avec des objectifs intermédiaires ainsi que les instruments de politique climatique nécessaires à cette fin. Cette trajectoire devrait être tout au moins linéaire, afin que la quantité d'émissions de gaz à effet de serre soit aussi faible que possible non seulement en 2050, mais aussi au cours des années précédentes. Si elle n'était pas respectée, les instruments devraient être adaptés sans délai de sorte à être conformes à l'objectif, étant donné que l'initiative prévoit l'obligation de suivre la trajectoire. Outre la loi d'exécution, des ajustements seraient également nécessaires dans d'autres domaines réglementaires, notamment la politique énergétique, l'aménagement du territoire, l'agriculture, la politique des transports, les marchés publics et la politique économique extérieure, en adoptant une approche systémique. Ils seraient conformes à la politique climatique actuelle, qui préconise et entend développer une approche systémique (cf. 3.1).

¹⁰ RS 641.61

De l'avis du comité, l'initiative pour les glaciers met en œuvre l'Accord de Paris en Suisse de manière aussi fine, libérale et efficace que possible : elle fixe un objectif et laisse la voie ouverte pour l'atteindre avec la plus grande marge de manœuvre possible. L'interdiction de principe des énergies fossiles figurant à l'art. 74a, al. 3, garantirait une sécurité de planification. Compte tenu des conséquences irréversibles des changements climatiques, la restriction du libre choix de l'agent énergétique se justifierait, et ce d'autant plus que des possibilités de substitution existeraient.

3 Contexte politique

Après l'approbation de l'Accord de Paris par l'Assemblée fédérale le 16 juin 2017, la Suisse a déposé son instrument de ratification le 6 octobre 2017, s'engageant ainsi à atteindre les trois objectifs définis à l'art. 2, al. 1, de cet accord, à savoir contenir le réchauffement planétaire bien en dessous de 2 °C, voire, mieux encore, en dessous de 1,5 °C, renforcer la capacité d'adaptation aux changements climatiques et orienter les flux financiers vers un développement respectueux du climat. Selon l'art. 4, al. 1, de l'accord, l'objectif de limitation de l'élévation de la température pourra seulement être atteint par une neutralisation des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici la seconde moitié du siècle grâce aux prestations des puits de carbone, ceci en tenant compte du principe d'équité et des meilleures connaissances scientifiques disponibles.

Lors de la Conférence sur le climat qui s'est tenue à Paris fin 2015, la communauté internationale a chargé le GIEC d'étudier la portée d'une limitation du réchauffement climatique à 1,5 °C par rapport à l'ère préindustrielle. Le rapport spécial publié en octobre 2018 indique clairement qu'il convient d'atteindre le bilan équilibré à zéro émission nette beaucoup plus tôt : pour les émissions de CO₂ dans le monde à l'horizon 2050, avec une réduction simultanée et rapide des autres émissions de gaz à effet de serre tels que le méthane ou le protoxyde d'azote. La trajectoire des émissions mondiales de CO₂ nettes devra ensuite être négative d'ici la fin du siècle dans la plupart des cas étudiés ; en somme, l'élimination permanente de CO₂ de l'atmosphère (ce que l'on appelle les « émissions négatives », cf. 4.3) devra alors être supérieure aux émissions de CO₂. Se fondant sur ces constatations, le Conseil fédéral a décidé, le 28 août 2019, d'adapter ses objectifs d'émission et de réduire à zéro net les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse d'ici 2050.

La Suisse met en œuvre son engagement international principalement par le biais de la loi sur le CO₂. L'art. 4, al. 2 de cette loi fait référence aux mesures contribuant à l'objectif de réduction prévues dans d'autres actes législatifs, notamment dans les domaines de l'environnement, de l'énergie, de l'économie forestière, de l'agriculture, de la circulation routière et de l'imposition des huiles minérales.

3.1 Principales bases légales et politiques sectorielles en lien avec l'initiative

3.1.1 Loi sur le CO₂

La loi sur le CO₂ évolue notamment en fonction des accords internationaux sur la protection du climat. Le Parlement examine actuellement une révision totale de la loi¹¹ destinée à ancrer juridiquement les objectifs et les mesures à réaliser d'ici 2030. L'objectif global visant à réduire d'ici 2030 les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse de 50 % par rapport aux niveaux de 1990 est contraignant au plan international depuis la ratification de l'Accord de Paris. Le projet comporte différentes mesures ayant plus particulièrement pour effet une diminution de la consommation d'énergie fossile, mais aussi une réduction des émissions issues d'autres sources. Ces mesures comprennent notamment l'augmentation de la taxe d'incitation prélevée sur les combustibles fossiles, la définition de valeurs cibles de CO₂ pour le parc de nouveaux véhicules, l'intégration dans l'échange de quotas d'émission des entreprises émettant d'importantes quantités de gaz à effet de serre, le Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons, lequel vise à accroître l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables dans les bâtiments, ainsi que l'obligation de compenser les émissions de CO₂ s'appliquant aux importateurs de carburants. Cette dernière induit des investissements dans des projets de protection du climat et, en combinaison avec des allègements fiscaux, augmente la part des biocarburants. Dans le cadre de ses débats, le Parlement a introduit un Fonds climatique afin de renforcer la capacité d'innovation, dans le domaine de la protection du climat, de la Suisse en tant que place économique.

Le Parlement a étendu l'article définissant le but de la loi par rapport au projet soumis par le Conseil fédéral afin qu'il reflète tous les objectifs de l'Accord de Paris. Ainsi, la loi doit également avoir pour objectif de contribuer à ramener les émissions de gaz à effet de serre à « une quantité qui ne dépasse pas la capacité d'absorption des puits de carbone »¹². Toutefois, cet objectif de zéro émission nette n'est pas lié à une année particulière. Le projet de loi définit un puits comme « tout réservoir de carbone reconnu au plan international qui absorbe davantage de CO₂ qu'il n'en rejette »¹³. Cette définition couvre à la fois les prestations des puits biologiques et techniques en Suisse et à l'étranger.

Les débats parlementaires se termineront au plus tôt durant la session d'automne 2020. La loi et ses dispositions d'exécution ne pourront donc pas entrer en vigueur en 2021 comme prévu initialement. Aussi, donnant suite à une initiative parlementaire du conseiller aux États Thierry Burkart¹⁴, le Parlement a adopté une révision partielle de la loi sur le CO₂ lors de la session d'hiver 2019, afin de prolonger d'un an, jusqu'à fin 2021, les instruments temporaires de politique climatique. Le délai référendaire ayant expiré le 9 avril 2020 sans avoir été utilisé, la révision partielle pourra

¹¹ 17.071 Message du Conseil fédéral du 1^{er} décembre relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, FF 2018 229

¹² Art. 1, let. b, du projet de loi sur le CO₂

¹³ Art. 2, let. f^{bis}, du projet de loi sur le CO₂

¹⁴ 17.405 Iv. pa. Burkart. Reconduire les allègements fiscaux de durée limitée accordés pour le gaz naturel, le gaz liquide et les biocarburants

entrer en vigueur début 2021, en même temps qu'une modification de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur le CO₂¹⁵ qui fait l'objet d'une procédure de consultation jusqu'au 28 août 2020.

Aux termes de la loi sur le CO₂ entièrement révisée, le Conseil fédéral est tenu de soumettre en temps voulu à l'Assemblée fédérale de nouvelles propositions pour les objectifs de réduction postérieurs à 2030 et de consulter au préalable les acteurs concernés¹⁶. L'Accord de Paris exige que les Parties soumettent au secrétariat des Nations Unies sur les changements climatiques, tous les cinq ans, un objectif de réduction plus ambitieux, soit au plus tard en 2025 pour la période postérieure à 2030¹⁷.

3.1.2 Politique énergétique

La consommation d'agents énergétiques fossiles est responsable de près des trois quarts des émissions de gaz à effet de serre en Suisse. Les politiques énergétique et climatique sont donc étroitement liées. La stratégie énergétique 2050 contribue de manière importante aux objectifs de la politique climatique : elle vise à restructurer l'approvisionnement en énergie. Ainsi, dans le secteur de l'électricité, un développement notable des énergies renouvelables telles que l'électricité hydraulique, le photovoltaïque, la biomasse, la géothermie et l'énergie éolienne est prévu. Dans le secteur du chauffage aussi, parallèlement aux mesures d'accroissement de l'efficacité, les énergies renouvelables indigènes vont progressivement remplacer les combustibles fossiles. Dans le cadre de la stratégie énergétique 2050, le peuple suisse a accepté, le 21 mai 2017, la révision de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne)¹⁸.

Afin de renforcer le développement des énergies renouvelables, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a été chargé par le Conseil fédéral de mettre en consultation une modification de LEne du 3 avril au 12 juillet 2020. La révision proposée vise à prolonger les contributions d'encouragement en partie jusqu'en 2035 et à les aménager de manière à favoriser la compétitivité. Par ailleurs, les valeurs indicatives d'au moins 48,8 TWh pour 2035 doivent être transformées en valeurs cibles contraignantes. Par ailleurs des valeurs cibles devront désormais être définies pour l'année 2050. De premières estimations provisoires découlant de la mise à jour des perspectives énergétiques montrent que la valeur cible fixée pour 2035 permettra de couvrir environ les trois quarts de la demande d'électricité. Si le développement effectif des énergies renouvelables s'écarte trop de l'objectif de développement, des mesures supplémentaires pourront être demandées dans le cadre du monitoring prévu par la LEne.

En ouvrant le marché de l'électricité pour l'ensemble des consommateurs, le Conseil fédéral entend également mieux intégrer les énergies renouvelables dans le marché et renforcer la production décentralisée d'électricité, permettant ainsi de proposer des services innovants, par exemple des solutions de quartier ou de mobilité électrique. D'ici début 2021, le DETEC élaborera un projet en vue de modifier la loi du 23 mars

¹⁵ RS 641.711

¹⁶ Art. 3, al. 7, du projet de loi sur le CO₂

¹⁷ Art. 4, al. 9, de l'Accord de Paris

¹⁸ RS 730.0

2007 sur l’approvisionnement en électricité¹⁹. Ce projet comportera également des éléments importants visant à renforcer la sécurité de l’approvisionnement en électricité.

3.1.3 Politique des transports

Les transports génèrent plus d’un tiers des émissions de gaz à effet de serre de la Suisse. Le choix du mode de transport, la technologie de propulsion, l’efficacité énergétique des véhicules, les kilomètres parcourus et la source d’énergie utilisée sont déterminants pour l’évolution des émissions. S’agissant du transport routier, la plupart des véhicules fonctionnent à l’essence ou au diesel, qui sont des carburants fossiles. Afin de promouvoir l’électrification des transports, la Confédération a signé le 18 décembre 2018, conjointement avec les cantons et les communes ainsi que divers représentants de la branche, une feuille de route commune pour la promotion de l’électromobilité, dont l’objectif est de porter à 15 % la part des véhicules électriques dans les nouvelles immatriculations de voitures de tourisme d’ici 2022. En 2019, les nouvelles immatriculations de voitures électriques (à batterie et hybrides rechargeables) ont atteint un nouveau record en Suisse avec une part de 5,6 %. Cette tendance se poursuit en 2020 : au cours des premiers mois de l’année, la part des véhicules de ce type était déjà de 9,8 % ; l’objectif de 10 % qu’Auto-Suisse s’est fixé pour 2020 est donc pratiquement atteint.

S’agissant des infrastructures, la Confédération soutient l’extension du réseau de stations de recharge. Le 28 juin 2017, le Conseil fédéral a adopté le rapport « Mise en place d’un réseau de stations de recharge rapide sur les routes nationales », qui montre comment faire progresser la mise en place d’un tel réseau. La modification de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales²⁰ et de l’ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales²¹ a créé les bases légales permettant la construction et l’exploitation de stations de recharge rapide sur les aires de repos à partir du 1^{er} janvier 2018. Cinq exploitants ont été sélectionnés pour équiper 100 aires de repos de stations de recharge rapide. Par ailleurs, une quarantaine de stations de ce type sont déjà en service aujourd’hui sur des aires de repos relevant de la compétence cantonale, et d’autres sont prévues. À l’heure actuelle, il existe sur l’ensemble du territoire environ 2500 stations de recharge publiques, ce qui correspond à plus de 6000 points de recharge²².

L’électrification du transport routier qui se profile requiert une nouvelle approche du financement des infrastructures de transport. Si les ventes d’essence et de diesel diminuent en Suisse, les recettes provenant de l’impôt sur les huiles minérales baisseront également. Le 13 décembre 2019, le Conseil fédéral a donc chargé le DETEC et le Département fédéral des finances d’élaborer un concept pour assurer le financement

¹⁹ RS 734.7

²⁰ RS 725.11

²¹ RS 725.111

²² Une station de recharge peut comprendre plusieurs bornes et celles-ci peuvent à leur tour comporter plusieurs points de recharge. Ces derniers peuvent être équipés de prises selon différentes normes de charge.

à long terme des infrastructures de transport. Il s'agira de remplacer les impôts et les taxes existants par une redevance liée aux prestations. Il conviendra en outre de créer les bases juridiques nécessaires à la mise en place de projets pilotes en matière de tarification de la mobilité.

Outre le recours à des systèmes de propulsion prometteurs, la limitation et le transfert du transport revêtent une importance cruciale en vue de la décarbonisation de ce secteur. En effet, celle-ci nécessite une concordance entre urbanisation et transport : un aménagement du territoire correspondant aux infrastructures de transports publics permettra d'encourager une mobilité générant moins de CO₂.

S'agissant du transport de marchandises, le transport routier transalpin a atteint en 2019 son niveau le plus bas depuis deux décennies. À noter que l'objectif de transfert n'a jusqu'à présent jamais été atteint. Souhaitant renforcer la politique de transfert du trafic, le Conseil fédéral a demandé au Parlement, dans son message du 13 novembre 2019²³, de proroger et d'augmenter le plafond de dépenses pour promouvoir le transport transalpin non accompagné. Le Parlement a décidé de prolonger la durée des indemnités d'exploitation jusqu'en 2030. Par ailleurs, le prix du sillon diminuera à partir de 2021. Le transport ferroviaire sera dès lors plus attrayant non seulement en transit mais aussi sur l'ensemble du territoire. Afin de maintenir l'effet de transfert de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), le Conseil fédéral veut déclasser les véhicules des classes d'émission EURO IV et V, qui représentent près de 30 % du trafic de marchandises sur les routes suisses, de la catégorie moyenne à la catégorie la plus chère à partir de 2021. Les camions à propulsion électrique (à batterie ou à pile à combustible à hydrogène) sont actuellement exemptés de la RPLP. Dans son rapport sur le transfert du trafic 2019, le Conseil fédéral relève en outre que les options possibles pour l'orientation à long terme de la RPLP devront être examinées.

Le transport aérien représente un cas particulier : conformément aux réglementations internationales, seul le transport aérien national est inclus dans l'objectif de réduction fixé dans la loi sur le CO₂. Les émissions générées par le transport aérien international sont présentées séparément dans l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre par lequel la Suisse rend compte chaque année de l'évolution de ses émissions au Secrétariat des Nations Unies sur les changements climatiques²⁴. Le transport aérien intra-européen est désormais inclus dans le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de la Suisse en raison du couplage avec le SEQE de l'UE²⁵. De ce fait, une mesure de réduction des émissions de CO₂ des vols intérieurs et des vols de la Suisse vers l'Espace économique européen est en vigueur depuis 2020. De plus, dans le cadre

²³ 19.064 Message du Conseil fédéral du 13 novembre 2019 concernant l'arrêté fédéral portant augmentation et prorogation du plafond de dépenses pour promouvoir le trafic ferroviaire de marchandises à travers les Alpes

²⁴ Il en va de même pour le transport maritime international qui, selon l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre établi pour 2018, a émis environ 20 000 tonnes de CO₂. Les émissions déclarées pour le transport aérien international (CO₂, CH₄ et NO₂) s'élèvent à 5,7 millions de tonnes d'équivalent-CO₂ et sont déterminées sur la base des pleins de carburant d'aviation effectués en Suisse pour les vols internationaux.

²⁵ Accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne du 23 novembre 2017 sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, RS 0.814.011.268

de la révision totale en cours de la loi sur le CO₂, le Parlement examine l'opportunité d'introduire une taxe sur les billets d'avion de l'ordre de 30 à 120 francs. La Suisse participe également au système de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui vise à atteindre une croissance neutre en CO₂ dans l'aviation civile à partir de 2021 avec le Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (CORSIA, *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*). La réduction des émissions générées par le transport aérien international qui en résultera contribuera à la réalisation du but défini dans la loi sur le CO₂, à savoir freiner le réchauffement climatique.

3.1.4 Politique agricole

Le Conseil fédéral a adopté le 12 février 2020 son message relatif l'évolution future de la politique agricole à partir de 2022²⁶. Il a posé des jalons en vue de réduire les émissions de méthane et de protoxyde d'azote dans le secteur de l'agriculture, responsable en 2018 de 14,2 % des émissions de gaz à effet de serre en Suisse. Des trajectoires de réduction concrètes et des objectifs intermédiaires devront être fixés dans les dispositions d'exécution relatives à la révision totale de la loi sur le CO₂. Dans le message y afférent, le Conseil fédéral a proposé, pour le secteur agricole, une contribution à la réduction nationale de 20 à 25 % par rapport à 1990 en 2030.

3.1.5 Politique forestière et industrie du bois

Les forêts et la gestion forestière devront contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre par un recours accru à la matière première renouvelable qu'est le bois et par l'utilisation de celle-ci en lieu et place d'agents énergétiques ou de matériaux de construction émettant d'importantes quantités de CO₂²⁷. La forêt doit en outre être conservée en tant qu'écosystème capable d'adaptation afin qu'elle puisse continuer à fournir ses prestations multiples de protection contre les risques naturels, de fournisseur de bois, d'espace de détente, d'habitat pour les animaux et les plantes ainsi que de producteur d'eau potable dans des conditions climatiques en évolution.

Les forêts et les sols font office de puits de CO₂ lorsqu'ils absorbent plus de carbone qu'ils n'en rejettent. Si le carbone stocké est à nouveau libéré, par exemple lorsque les arbres meurent à la suite d'une tempête ou d'une infestation par des parasites, les puits deviennent des sources de CO₂ et grèvent le bilan des gaz à effet de serre. Lorsque le bois est récolté dans la forêt et transformé, le carbone reste stocké, du moins pendant la durée de vie du produit. Conformément à la réglementation internationale, seule la différence entre le bilan de CO₂ du secteur forestier et de l'industrie du bois et une valeur de référence (*forest reference level*) peut être imputée à l'objectif de

²⁶ 20.022 Message du Conseil fédéral du 12 février 2020 relatif à l'évolution future de la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+), FF 2020 3851

²⁷ Cf. Office fédéral de l'environnement (OFEV) 2013 : Politique forestière 2020. Visions, objectifs et mesures pour une gestion durable de la forêt suisse

réduction. Cette valeur correspond à la pratique adoptée jusqu'ici en matière de gestion forestière.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Objectif zéro émission nette d'ici 2050

Par sa décision du 28 août 2019 visant une neutralité (zéro net) pour toutes les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, le Conseil fédéral poursuit en principe le même objectif que le comité d'initiative. Cette décision était fondée sur le rapport spécial du GIEC d'octobre 2018, selon lequel il faut déjà s'attendre à de graves conséquences pour l'être humain et les écosystèmes en cas de réchauffement planétaire de 1,5 °C. Au vu de ces nouvelles connaissances scientifiques, il était clair que l'objectif de réduction de 70 à 85 % à atteindre en 2050 annoncé par la Suisse lors de la ratification de l'Accord de Paris n'était pas suffisant. Cet objectif était en lien avec un scénario tablant sur une élévation de la température de maximum 2 °C. Sur la base du rapport spécial du GIEC, d'autres États et États membres ont également annoncé ou inscrit dans leurs législations un objectif de zéro émission nette. Outre l'UE (*pacte vert pour l'Europe*²⁸, *loi européenne sur le climat*²⁹) et le Royaume-Uni, il s'agit du Chili, du Costa Rica, de l'Islande, du Japon, de la Californie, de la Nouvelle-Zélande, de New York, de la Norvège et de l'Uruguay.

Parallèlement à la décision prise concernant l'objectif de zéro émission nette d'ici 2050, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'élaborer la stratégie climatique à long terme qui en découle. Cette stratégie devra être présentée au Conseil fédéral au plus tard fin 2020 afin qu'elle puisse être soumise à temps, soit encore avant la fin de l'année, au Secrétariat des Nations Unies sur les changements climatiques³⁰. La stratégie à long terme devra indiquer les trajectoires de réduction et les mesures possibles pour les différents secteurs. Elle posera ainsi les fondements de la législation d'exécution demandée par l'initiative dans les dispositions transitoires (art. 197, ch. 12), législation qui devra être édictée dans un délai de cinq ans à compter de l'acceptation de l'initiative. L'exigence selon laquelle la trajectoire de réduction devra être au moins linéaire est matériellement cohérente avec la proposition du Conseil fédéral de définir, dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂, non seulement un objectif à atteindre d'ici 2030, mais aussi un objectif moyen pour la période allant de 2021 à 2030.

En Suisse, les émissions de CO₂ liées à la consommation d'énergie dans les secteurs des transports, des bâtiments et de l'industrie pourront être presque totalement élimi-

²⁸ Cf. Communiqué de presse de la Commission européenne du 11 décembre 2019 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_19_6691

²⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM/2020/80 final

³⁰ Conformément à l'art. 4, al. 19, de l'Accord de Paris, toutes les Parties sont tenues de soumettre des stratégies climatiques à long terme au Secrétariat des Nations Unies sur les changements climatiques d'ici fin 2020.

nées d'ici 2050 grâce aux technologies connues actuellement et au recours aux énergies renouvelables. D'autres gaz à effet de serre non liés à l'énergie, tels que le méthane et le protoxyde d'azote générés notamment par l'agriculture, présentent également un potentiel de réduction. Avec les mesures énumérées au chapitre 3, le Conseil fédéral a posé les premiers jalons en vue d'atteindre l'objectif de zéro émission nette. L'accent est mis sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'augmentation de la production d'énergie à partir de sources renouvelables. Les cantons assument également certaines tâches en matière de politique énergétique et promulguent leurs propres lois sur l'énergie, qui sont coordonnées à l'aune du modèle de prescriptions énergétiques des cantons élaboré par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie. En revanche, la politique climatique relève majoritairement de la compétence de la Confédération. L'adaptation aux changements climatiques constitue toutefois une exception. Dans ce domaine, l'art. 8 de la loi sur le CO₂ en vigueur dispose que la Confédération assure la coordination et fournit les bases nécessaires. Le mandat formulé à l'art. 74a, al. 1, du texte de l'initiative, à savoir que la Confédération et les cantons s'engagent, dans le cadre de leurs compétences, pour limiter les risques et les effets des changements climatiques, est par conséquent logique.

Le Conseil fédéral estime que des mesures mises en œuvre à l'étranger doivent également pouvoir être imputées à la réalisation de l'objectif. Bien que l'art. 4, al. 2, de l'Accord de Paris exige que les Parties prennent d'abord des mesures dans leur propre pays, l'art. 6 leur donne la possibilité d'imputer des mesures d'atténuation mises en œuvre à l'étranger à condition d'éviter un double comptage et de promouvoir le développement durable. Les mesures d'atténuation peuvent comprendre des réductions de gaz à effet de serre ou des captages permanents de CO₂ au moyen de puits de carbone (émissions négatives, cf. 4.3). Bien qu'il semble évident que les avantages en matière de coûts des mesures prises à l'étranger et la propension des pays d'accueil potentiels à céder des prestations de réduction diminueront probablement avec le temps, cette option ne saurait être limitée inutilement.

L'initiative introduit un élément nouveau qu'impliquent les al. 2 et 3 : l'inclusion de l'ensemble des émissions du transport aérien international ayant un impact sur le climat dans l'objectif suisse de réduction. Tous les carburants d'aviation mis en circulation en Suisse devraient dès lors être inclus. Le transport aérien transfrontalier n'est toutefois pas compris dans le champ d'application de l'objectif de réduction contraignant au plan international, ni dans la mise en œuvre au niveau national de l'objectif (loi sur le CO₂). Cependant, pour limiter le réchauffement planétaire conformément à l'art. 2 de l'Accord de Paris, le bilan climatique du transport aérien international devra, comme celui du trafic maritime international, être équilibré sur le long terme. L'impact climatique total du transport aérien (CO₂ ainsi que les effets des NO_x, de la vapeur d'eau et des particules de sulfates et de suie) fluctue en fonction de la période considérée, des conditions météorologiques et de l'altitude de vol. Il équivaut à une à trois fois les émissions de CO₂ générées par la combustion de carburants fossiles d'aviation³¹. L'impact du transport aérien sur le climat ne peut donc pas être déterminé forfaitairement à l'aide d'un facteur uniforme, mais uniquement de manière approximative. En revanche, les émissions de CO₂ issues des carburants fossiles d'aviation, qui seront également prises en compte dans le système intra-européen d'échange de

³¹ Cf. ProClim (2020) : *Émissions des transports aériens et leur impact sur le climat*

quotas d'émission et dans le régime CORSIA, devront être déterminées sans ambiguïté.

4.2 Interdiction des énergies fossiles

L'utilisation d'énergies fossiles, principalement le pétrole, le gaz naturel et le charbon, constitue la source la plus importante de gaz à effet de serre dans le monde et, partant, la principale cause du réchauffement planétaire observé depuis le début de l'industrialisation. En Suisse, elle génère trois quarts des émissions. L'abandon des énergies fossiles se révèle donc urgent et essentiel en vue d'atteindre l'objectif de zéro émission nette. Il est également indiqué du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement énergétique, car il réduit la dépendance vis-à-vis des importations provenant de régions politiquement instables.

Aux termes de l'al. 3, l'initiative souhaite garantir que, à partir de 2050, plus aucun agent énergétique fossile ne puisse être mis en circulation en Suisse. Des exceptions ne seraient admissibles que si les solutions de substitution ne sont techniquement pas réalisables et qui si elles peuvent être neutralisées par des puits de carbone situés en Suisse. Le Conseil fédéral estime que cette interdiction de facto des énergies fossiles est trop radicale. Au vu de l'incertitude concernant les développements technologiques, il ne serait pas raisonnable d'ancrer dans la Cst. une interdiction qui prendrait effet dans 30 ans. Des exceptions qui se fondent uniquement sur des aspects techniques sont trop restrictives. Elles doivent également être possibles pour des raisons de viabilité sur les plans économique, écologique et social.

Les interdictions peuvent constituer des instruments judicieux de politique environnementale. Elles ont fait leurs preuves notamment pour les gaz chlorés, responsables de l'appauvrissement de la couche d'ozone, dont la substitution est aisée. Aujourd'hui, les combustibles et les carburants fossiles peuvent en principe être remplacés par des agents énergétiques de substitution ou des technologies dans pratiquement toutes les applications. Toutefois, une interdiction peut poser problème si les produits de substitution ne sont pas compatibles avec l'environnement ou disponibles en quantités suffisantes ou à un coût raisonnable, ou si leur fabrication génère des gaz à effet de serre ailleurs. Des problèmes liés au trafic transfrontalier seraient également envisageables dans le cas où des technologies de propulsion fossiles seraient toujours autorisées à l'étranger. Des instruments basés sur l'économie de marché, tels qu'une taxe d'incitation ou l'échange de quotas d'émission, peuvent également être utilisés pour atteindre les objectifs de réduction au coût le plus bas possible.

En exigeant que les émissions inévitables issues des énergies fossiles soient obligatoirement neutralisées à l'intérieur des frontières nationales, le comité d'initiative place délibérément la barre très haut pour que les agents énergétiques fossiles ne soient utilisés que dans des cas exceptionnels. Toutefois, une telle réglementation pourrait entraîner des désavantages concurrentiels si les coûts correspondants devaient être supportés selon le principe de causalité. Cela serait probablement le cas, notamment pour le transport aérien, puisqu'il ressort du rapport explicatif relatif au texte de l'initiative que les émissions résiduelles des pleins de kérosène faits en Suisse, mais

brûlés en grande partie lors de vols internationaux, devraient être entièrement compensés par des puits sûrs sur le territoire suisse. Selon l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre pour 2018, les émissions issues du transport aérien international (CO₂, CH₄ et N₂O) se montent à 5,7 millions de tonnes. Ce chiffre ne comprend que les émissions liées à la combustion des carburants d'aviation.

4.3 Technologies à émissions négatives

Le terme « technologies à émissions négatives » désigne des procédés biologiques et techniques qui permettent d'éliminer le CO₂ de l'atmosphère et de le stocker *durablement* pendant plusieurs décennies, voire plusieurs siècles. Le rapport du Conseil fédéral du 2 septembre 2020 en réponse au postulat 18.4211 de la conseillère aux États Adèle Thorens-Goumaz³² souligne l'importance des émissions négatives et la nécessité de poursuivre les travaux dans ce domaine.

En Suisse, le potentiel *théorique* des puits de carbone sur le long terme est actuellement estimé à environ 6 millions de tonnes de CO₂ par an³³. Cependant, le potentiel pouvant *effectivement être réalisé durablement* est probablement beaucoup plus faible et ne peut pas encore être quantifié avec précision. Il dépend du développement des technologies, des conditions-cadres économiques et législatives, d'aspects écologiques et de l'acceptation sur le plan social. Ainsi, le potentiel de stockage du CO₂ dans des réservoirs géologiques existerait en théorie principalement sur le Plateau. Faute d'essais sur le terrain, le potentiel n'est en fait pas connu.

4.4 Promotion de l'innovation et de la technologie

Les moyens nécessaires à la promotion de l'innovation et de la technologie sont prévus dans le Fonds pour le climat, que le Parlement décidera de créer vraisemblablement durant la session d'automne ou d'hiver 2020 dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂. Cet encouragement sera financé par les recettes provenant de la taxe sur les billets d'avion et de la taxe sur l'aviation générale, de nouveaux instruments que le Parlement devrait inclure dans la loi sur le CO₂. Le fonds de technologie existant, grâce auquel la Confédération octroie des cautionnements et facilite ainsi l'accès des petites et moyennes entreprises à des capitaux étrangers, sera transféré dans le Fonds pour le climat.

Le Fonds pour le climat peut également renforcer le programme de soutien aux projets pilotes et de démonstration ainsi qu'aux projets phares. Dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂, le Parlement souhaite également modifier la LEne (art. 53) afin de pouvoir accorder des aides financières plus importantes.

³² 18.4211 Po. Thorens-Goumaz. Quelle pourrait être l'importance des émissions négatives de CO₂ pour les futures politiques climatiques de la Suisse ?

³³ Fondation Risiko-Dialog (2019) : *The Role of Atmospheric Carbon Dioxide Removal in Swiss Climate Policy*. Rapport sur mandat de l'OFEV. Disponible sous www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Climat > Publications et études > Études

4.5 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L’initiative et le contre-projet direct du Conseil fédéral sont compatibles avec toutes les obligations internationales de la Suisse (cf. 7.2).

5 Contre-projet direct

5.1 Généralités

Le Conseil fédéral partage pour l’essentiel les préoccupations de l’initiative pour les glaciers. Il accepte d’inscrire dans la Cst. l’objectif de zéro émission nette de gaz à effet de serre d’ici 2050 comme objectif contraignant, qu’il avait déjà défini en août 2019 en tant qu’objectif indicatif pour la politique climatique à long terme. Ce faisant, le Conseil fédéral entend assurer une sécurité de planification et d’investissement pour l’économie et le secteur privé. Toutefois, il estime que certaines exigences de l’initiative vont trop loin. Il propose donc un contre-projet direct qui remplace l’interdiction stricte des agents énergétiques fossiles par une obligation de réduction de la consommation de ces derniers, dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique, économiquement viable et compatible avec la sécurité du pays et la protection de la population. En outre, l’impact du transport aérien sur le climat ne devrait être pris en compte dans l’objectif de zéro émission nette que dans la mesure où cela est scientifiquement et techniquement en accord avec données figurant dans l’inventaire des émissions de gaz à effet de serre³⁴, qui recense actuellement le CO₂, le méthane et le protoxyde d’azote. Ceci devra être précisé dans la législation d’exécution.

Le Conseil fédéral a également pour objectif un abandon progressif de la consommation d’énergie fossile. Parvenir à la neutralité climatique d’ici 2050 se révélerait irréaliste si des agents énergétiques fossiles étaient encore utilisés en grandes quantités, compte tenu notamment du potentiel limité des puits de carbone naturels et techniques. Une réduction de la consommation d’énergie fossile devrait néanmoins tenir compte de la viabilité économique et sociale, de la faisabilité sur le plan de la technique et du maintien de la sécurité du pays. Cela ne serait pas possible si les agents énergétiques fossiles étaient interdits. Le Conseil fédéral estime que le choix de l’instrument nécessaire à la mise en œuvre de l’objectif de zéro émission nette doit rester ouvert. La Confédération et les cantons disposeraient ainsi d’une plus grande marge de manœuvre. Ainsi, le principe de la sécurité d’approvisionnement, qui doit être garanti de manière économiquement optimale et respectueuse de l’environnement en vertu l’art. 89, al. 1, Cst., serait également respecté. De plus, selon l’art. 57 Cst., la sécurité du pays ne doit pas être mise en péril. Dans le cadre de la législation d’exécution, il conviendra donc d’examiner si des objectifs climatiques distincts devront être fixés, à savoir un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre ambitieux et un objectif pour les émissions négatives. Le but consisterait à assurer une

³⁴ Les rapports élaborés par la Suisse dans le cadre de l’inventaire des émissions de gaz à effet de serre sont basés sur les directives de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et les lignes directrices méthodologiques du GIEC.

séparation claire afin que des mesures efficaces ciblées puissent être définies en fonction des différents objectifs. Conformément à sa décision concernant l'objectif de zéro émission nette d'ici 2050, le Conseil fédéral souhaite maintenir la possibilité d'imputer la mise en œuvre de mesures de protection du climat à l'étranger (qu'il s'agisse de mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre ou de mesures misant sur les émissions négatives). Il y aura lieu de préciser cela dans la loi. S'agissant de l'imputabilité des prestations des puits de carbone, les mêmes standards de qualité doivent s'appliquer en Suisse et à l'étranger, notamment sur les plans environnemental et social.

5.2 Texte du contre-projet direct

La disposition constitutionnelle proposée par le Conseil fédéral est la suivante :

« La Constitution³⁵ est modifiée comme suit :

Art. 74a Politique climatique

¹ Dans le cadre de leurs compétences, la Confédération et les cantons s'engagent pour limiter les risques et les effets des changements climatiques.

² L'utilisation de combustibles et de carburants fossiles doit être réduite autant que possible dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique, économiquement supportable et compatible avec la sécurité nationale et la protection de la population.

³ Les effets sur le climat des gaz à effet de serre d'origine anthropique émis en Suisse doivent être durablement neutralisés au plus tard dès 2050 par des puits de gaz à effet de serre sûrs.

⁴ La politique climatique vise un renforcement de l'économie et l'acceptabilité sur le plan social, tient compte de la situation des régions de montagne et des régions périphériques et utilise en particulier des instruments de promotion de l'innovation et de la technologie.

*Art. 197, ch. 12*³⁶

12. Dispositions transitoires ad art. 74a (Politique climatique)

¹ La Confédération édicte la législation d'exécution de l'art. 74a dans un délai de cinq ans à compter de l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons.

² La loi détermine la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'en 2050. Elle arrête des objectifs intermédiaires qui conduisent au moins à une réduction linéaire et règle les instruments nécessaires au respect de la trajectoire de réduction. »

³⁵ RS 101

³⁶ La Chancellerie fédérale fixera le chiffre définitif des présentes dispositions transitoires après la votation populaire.

5.3

Commentaire des dispositions

La politique climatique relève en grande partie de la responsabilité de la Confédération (cf. art. 74 Cst. « Protection de l'environnement »). Les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments incombent avant tout aux cantons (art. 89, al. 4, Cst.). Par conséquent, les cantons édictent leurs propres lois sur l'énergie, qui se fondent sur le Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC), élaboré par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie. En matière d'adaptation aux changements climatiques aussi, la mise en œuvre incombe généralement aux cantons ; l'art. 8 de la loi sur le CO₂ en vigueur dispose que, dans ce domaine, la Confédération assure la coordination et fournit les bases nécessaires.

La norme constitutionnelle proposée précise les objectifs fixés aux art. 74 et 89 Cst. en matière de politique climatique en définissant les grandes lignes contraignantes dans la perspective d'une politique climatique durable. Elle n'induit aucune modification dans la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans ce domaine.

L'al. 1 du contre-projet direct reprend dans une large mesure le texte de l'initiative. La précision « Dans le cadre de leurs compétences, [...], en Suisse et dans les relations internationales, [...] » n'est pas nécessaire, étant donné que les relations avec l'étranger sont déjà réglées dans la Cst. comme suit : les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération (art. 54, al. 1, Cst.). En vertu de l'al. 2 de cet article, la Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse ; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. En outre, les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence (art. 56, al. 1, Cst.) et peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur (art. 56, al. 3, Cst.). Ces prérogatives demeurent inchangées avec la norme proposée.

Les al. 2 et 3 du texte de l'initiative sont intervertis dans le contre-projet direct. Ainsi, l'al. 2 du contre-projet direct formule un principe qui s'applique immédiatement et pour une durée indéterminée. Se fondant sur cette base, l'al. 3 prévoit une composante temporelle et définit la conséquence en cas de manquement de l'objectif de zéro émission nette prévu à l'al. 2.

L'al. 2 du contre-projet direct est formulé de sorte que l'engagement en faveur d'un abandon des énergies fossiles soit maintenu, sans toutefois que les instruments à utiliser à cette fin ne soient définis. En effet, cet objectif pourrait également être atteint, pour des raisons d'efficacité des coûts, par des incitations économiques comme une taxe d'incitation ou l'échange de quotas d'émission. En outre, le contre-projet permet d'accorder des exceptions pour des motifs de viabilité économique, et non pas uniquement pour des raisons techniques. Ainsi, des applications pour lesquelles des technologies de remplacement existent et ont été testées, mais dont les coûts de mise en œuvre sont élevés, seraient toujours autorisées. Le contre-projet admet également des

exceptions lorsque les agents énergétiques de substitution sont trop coûteux et entraînent la compétitivité, ce qui pourrait notamment être le cas pour le transport aérien. Des efforts plus importants devront être déployés pour diminuer substantiellement les émissions de gaz à effet de serre issues du transport aérien, les carburants de substitution n'étant actuellement pas disponibles en quantités suffisantes à des coûts économiquement supportables. Les applications relatives à la sécurité du pays concernent plus particulièrement les opérations de l'armée et de la police, mais aussi les services de secours, l'assistance médicale et l'aide en cas de catastrophe.

L'obligation de neutralisation par des puits de carbone situés en Suisse ne figure pas dans le contre-projet. Aucune limitation géographique ne s'applique dès lors à l'emplacement des puits visant à neutraliser les émissions générées par la consommation d'énergie fossile. Par conséquent, ces émissions pourront être réduites ou compensées aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. Il convient d'utiliser à cette fin des puits ne présentant aucun danger pour l'être humain ou l'environnement et pouvant donc être considérés comme sûrs et qui stockent le CO₂ durant plusieurs décennies, idéalement même plusieurs siècles (« durablement », cf. 4.3). Ces exigences doivent être inscrites au niveau de la loi conformément aux connaissances scientifiques actuelles.

L'al. 3 du contre-projet reprend le contenu de l'al. 2 de l'initiative, mais la formule de manière un peu plus directe.

Pour ce qui est de l'al. 4 du contre-projet direct, le Conseil fédéral propose de mentionner explicitement la situation particulière des régions de montagne et des régions périphériques. Ces zones sont généralement moins bien desservies par les transports publics et pâtissent également de conditions plus défavorables pour ce qui est de l'accès aux systèmes d'approvisionnement en énergie tels que le chauffage à distance.

6 Conséquences

6.1 Conséquences sur la Confédération et les cantons

En approuvant la ratification de l'Accord de Paris le 16 juin 2017, le Parlement a adhéré au principe de l'objectif de zéro émission nette. En vertu de l'art. 4, al. 1, dudit accord, la limitation de la hausse de la température globale implique une neutralisation des émissions de gaz à effet de serre mondiales au moyen de puits de carbone d'ici la seconde moitié du siècle. Ce délai étant quelque peu vague, le Conseil fédéral l'a concrétisé par sa décision du 28 août 2019. Ainsi, il y aura lieu de réduire à zéro net les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse d'ici 2050. En ce sens, le contre-projet direct à l'initiative pour les glaciers ne devrait pas entraîner de conséquences supplémentaires pour la Confédération et les cantons.

6.2 Conséquences pour l'économie

La réduction des émissions nettes à zéro d'ici 2050 suppose que les investissements soient, aujourd'hui déjà, axés sur cet objectif. Si les cycles de renouvellement sont utilisés de manière cohérente pour remplacer les installations, les véhicules et les systèmes de chauffage par des technologies générant moins de CO₂, il sera possible

d'économiser des frais d'exploitation et d'éviter de coûteux investissements inappropriés. Bien que la révision en cours de la loi sur le CO₂ ne couvre que la période allant jusqu'à 2030, elle définit, de par un large éventail de mesures dans les secteurs du bâtiment, de l'industrie et des transports, les conditions-cadres de la politique climatique. Elle envoie ainsi des signaux forts (concernant les prix, notamment) qui continueront à avoir un impact au-delà de 2030.

Les émissions de CO₂ issues de la consommation d'énergie fossile pourraient théoriquement être réduites de 95 % d'ici 2050 grâce aux technologies déjà connues à l'heure actuelle et éprouvées. Les investissements dans les gains en efficacité énergétique sont souvent rentabilisés en quelques années de par les économies réalisées. La réalisation de l'objectif de zéro émission nette implique toutefois aussi l'extension et la restructuration du système d'approvisionnement en énergie, y compris de l'infrastructure du réseau, ainsi que des investissements dans des technologies à émissions négatives (cf. 4.3). De premiers résultats provisoires obtenus à partir de modélisations indiquent que ces mesures induiront des coûts économiques directs de l'ordre de 0,3 % du PIB par an au cours de la période allant de 2020 à 2050. Ces coûts résultent de la différence entre les investissements supplémentaires nécessaires et les économies réalisées en matière de coûts énergétiques. Les effets de la répartition dépendent principalement des mesures de politique climatique définies. Le message du Conseil fédéral du 1^{er} décembre 2017 sur la politique climatique pour la période postérieure à 2020 se fondait sur une évaluation économique approfondie, qui sera à nouveau réalisée pour la prochaine étape, à savoir vraisemblablement pour la période postérieure à 2030.

Selon les estimations actuelles, toutes les émissions ne pourront pas être évitées d'ici 2050. La production de ciment, l'incinération des déchets, certaines applications industrielles et l'agriculture devraient notamment générer environ 10 millions de tonnes d'éq.-CO₂ par an, qui devront être neutralisées. S'agissant de la production de ciment et de l'incinération des déchets, la capture du CO₂ et son stockage (capture et stockage du carbone, CSC) peuvent être effectués directement au niveau de l'installation. Les émissions de l'agriculture devraient être compensées par des technologies à émissions négatives. Il est aussi possible que des agents énergétiques fossiles soient encore utilisés en 2050 parce que les substituts ne seront pas disponibles en quantités suffisantes ou à un coût raisonnable, ou alors que leur production génère des gaz à effet de serre ailleurs. Des problèmes liés au trafic transfrontalier pourraient également se poser si les technologies de propulsion fossile sont encore courantes à l'étranger. À partir de 2050, les émissions quantifiables de gaz à effet de serre générées par le transport aérien devraient aussi être compensées par des émissions négatives si ces émissions ne peuvent être réduites par le biais de carburants neutres pour le climat ou de systèmes de propulsion de substitution. Le contre-projet du Conseil fédéral supprime l'exigence selon laquelle les émissions d'agents énergétiques fossiles doivent être neutralisées dans des puits de carbone situés en Suisse. Cette exigence est trop stricte aux yeux du Conseil fédéral. Aussi souhaite-t-il conserver une plus grande marge de manœuvre pour des exceptions. Les désavantages concurrentiels potentiels pour certains secteurs, comme l'industrie aéronautique, sont ainsi atténués.

Les coûts de la réduction à zéro net des émissions sont compensés par les avantages retirés des coûts évités, qui seraient induits par un climatique non maîtrisé. Cela grâce

aussi à la coopération internationale. Ces coûts se présentent sous la forme de dommages, de baisses de rendements ou de croissance non réalisée. L'École polytechnique fédérale de Lausanne³⁷ estime que la perte de PIB en cas de changements climatiques non maîtrisés pourrait atteindre 1,4 % en 2060. Ce scénario demeure toutefois optimiste, car l'étude ne tient pas compte des événements inhabituels, tels que les vagues de chaleur exceptionnelles ou les périodes de sécheresse. Des études antérieures³⁸ tablent sur une forte augmentation des coûts en cas d'élévation de la température au-dessus de 2 °C, surtout après 2050, qui pourrait représenter plusieurs pour cent du PIB de la Suisse vers la fin du siècle. Des coûts supplémentaires s'élevant à 1,1 % du PIB pourraient survenir en raison de pertes à l'exportation et d'interruptions des chaînes d'approvisionnement³⁹. Dans le domaine des infrastructures, des changements climatiques non maîtrisés pourraient causer des dommages annuels d'environ 1 milliard de francs d'ici le milieu du siècle⁴⁰. Dans le secteur de la santé, les coûts annuels pourraient même atteindre 11 milliards de francs à partir de 2060⁴¹. Des chiffres généralement un peu plus élevés sont articulés dans des études internationales comme le rapport Stern ou les estimations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), selon lesquelles la perte mondiale de PIB pourrait atteindre 10 % vers la fin du siècle^{42 43}.

Outre les coûts économisés, l'abandon des énergies fossiles recèle d'autres avantages qui ne peuvent actuellement pas encore être quantifiés de manière précise. La Suisse importe tous les agents énergétiques fossiles de l'étranger, certains provenant de régions politiquement instables. Le passage à des solutions de remplacement à faibles ou à zéro émissions de CO₂ diminue les sorties de capitaux vers l'étranger et libère des fonds pour les investissements dans le pays. Cela crée ainsi des opportunités de croissance et de nouveaux emplois dans des entreprises et des industries innovantes et tournées vers l'avenir du secteur des technologies propres (*cleantech*), fortement représenté en Suisse. Le pôle de recherche suisse devrait en outre également bénéficier d'une focalisation sur l'objectif de zéro émission nette.

Il convient de noter que les coûts et les avantages de la réduction à zéro net des émissions de gaz à effet de serre évoluent différemment au fil du temps. Conformément aux objectifs définis dans l'Accord de Paris, il s'agit de réduire ces émissions, en particulier les émissions de CO₂, le plus rapidement et le plus largement possible en raison de leur persistance dans l'atmosphère. La restructuration de l'approvisionnement énergétique doit donc être accélérée au cours des prochaines années afin de s'achever

37 École polytechnique fédérale de Lausanne EPFL (2017) : *Assessing the impacts of climate change for Switzerland*

38 Ecoplan et Sigmaplan (2007) : *Auswirkungen der Klimaänderung auf die Schweizer Volkswirtschaft (nationale Einflüsse)*

39 Infrac et Ecologic (2007) : *Auswirkungen der Klimaänderung auf die Schweizer Volkswirtschaft (internationale Einflüsse)*. L'étude a été actualisée depuis (Infrac 2020) : *Auswirkungen des Klimawandels im Ausland – Risiken und Chancen für die Schweiz*. On a toutefois renoncé à effectuer une estimation quantitative des coûts.

40 Swiss Economics (2019) : *Bedeutung des Klimawandels für die Infrastrukturen in der Schweiz*

41 Vöhringer et al. (2019) : *Costs and benefits of climate change in Switzerland*, Climate Change Economics 10 (2), pp. 1-34

42 Stern (2006) : *The Economics of Climate Change*

43 OCDE (2015) : *Les conséquences économiques du changement climatique*

d'ici le milieu du siècle. La plupart des investissements nécessaires et des coûts interviendront donc pendant cette période, alors que les avantages des mesures prises par la communauté internationale à l'aune de l'Accord de Paris ne se feront pleinement sentir qu'à long terme. En effet, les coûts d'un réchauffement climatique effréné augmenteront assez lentement à court et moyen terme, mais fortement au-delà de 2050.

7 Aspects juridiques

7.1 Rapport avec d'autres dispositions constitutionnelles

En vertu de l'art. 139, al. 5, Cst., l'Assemblée fédérale peut opposer un contre-projet à une initiative populaire.

Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un contre-projet direct à l'initiative populaire « Pour un climat sain (initiative pour les glaciers) » en lui proposant de l'adopter et de le soumettre au peuple et aux cantons parallèlement à l'initiative, avec pour recommandation d'accepter le contre-projet. Si l'initiative n'est pas retirée, le contre-projet sera soumis au vote du peuple et des cantons en même temps que l'initiative, selon la procédure prévue à l'art. 139b Cst.

L'art. 74, al. 1, Cst. (« Protection de l'environnement ») confère à la Confédération la compétence de légiférer sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les effets nuisibles ou incommodants. La portée de l'art. 74 Cst. n'est pas affectée par la réglementation proposée. L'art. 74a Cst. vise à préciser, sur le plan de la protection du climat, la disposition existante relative à la protection de l'environnement. La norme proposée définit ainsi les grandes lignes en vue d'une politique climatique durable, à l'aune de laquelle la Confédération et les cantons prennent des mesures dans le cadre de leurs compétences pour limiter les changements climatiques. La législation relative à la politique climatique sera intégrée dans les structures existantes ou en création afin d'atteindre l'objectif de zéro émission nette.

Selon l'art. 89, al. 1, Cst. (« Politique énergétique »), la Confédération et les cantons garantissent un approvisionnement énergétique respectueux de l'environnement et économiquement optimal, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie. L'al. 2 confère à la Confédération la compétence de fixer les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économe et rationnelle de l'énergie. La norme constitutionnelle proposée respecte le principe de la sécurité d'approvisionnement en tenant compte des possibilités techniques, de la viabilité économique, de la sécurité du pays et de la protection de la population dans le cadre de la réduction de la consommation de combustibles et de carburants fossiles. En outre, la norme proposée concrétise la disposition existante de sorte que des mesures de limitation des risques et effets des changements climatiques allant au-delà des aspects de politique climatique puissent être élaborées et prises. Les compétences des cantons en matière de mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments (art. 89, al. 4, Cst.) ne sont pas touchées par la norme proposée.

7.2 **Compatibilité du contre-projet direct avec les obligations internationales de la Suisse**

Le contre-projet direct du Conseil fédéral à l’initiative pour les glaciers est compatible avec toutes les obligations internationales de la Suisse.

En fixant l’objectif de zéro émission nette d’ici 2050, la Suisse apporte sa contribution à la limitation du réchauffement planétaire en dessous du seuil critique de 1,5 °C et remplit le mandat en matière de politique climatique défini dans l’Accord de Paris.

En vertu de l’accord avec l’UE relatif au couplage des SEQE, par lequel les émissions de CO₂ générées par le transport aérien sont incluses pour la première fois dans le SEQE de la Suisse, les flux de transaction nets de droits d’émission entre les SEQE doivent être imputés conformément aux principes adoptés dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Toutefois, aucune règle relative à l’imputation n’a encore été définie entre la Suisse et l’UE en raison de décisions en suspens concernant la mise en œuvre de l’art. 6 de l’Accord de Paris.

Le régime CORSIA de l’OACI, qui vise une croissance neutre en CO₂ de l’aviation civile internationale à partir de 2021 et auquel la Suisse participe depuis le début avec 82 autres États, s’appliquera dans un premier temps jusqu’en 2035 ; il sera ensuite maintenu ou remplacé par un nouveau système, en fonction de ses effets. Les certificats de CO₂ générés par le biais de projets de compensation dans un pays (« pays hôte ») et imputés par un exploitant d’aéronefs dans le cadre de CORSIA ne peuvent pas être en même temps imputés par le pays hôte à son objectif climatique national⁴⁴.

7.3 **Forme de l’acte à adopter**

Le Conseil fédéral soumet à l’Assemblée fédérale le contre-projet à l’initiative populaire sous la forme d’un arrêté fédéral conformément aux art. 163, al. 2, Cst. et 97, al. 1, let. a, et 101 LParl.

7.4 **Frein aux dépenses**

En vertu de l’art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. Aucune disposition du présent projet de modification de la Cst. n’engendre, en l’état actuel des connaissances, des dépenses supérieures à ces montants (cf. 6.1).

⁴⁴ Cf. OACI (2019) : *CORSIA Emissions Unit Eligibility Criteria*, Eligibility Criterion 7, p. 3, disponible sous <https://www.icao.int>

7.5

Respect du principe de subsidiarité

En mentionnant les compétences à l'art. 74a, al. 1, Cst., le contre-projet direct souligne sa volonté de garantir la répartition fédéraliste des tâches, qui a fait ses preuves.

