



ad 21.501

Initiative parlementaire Contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers. Zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050

**Rapport du 25 avril 2022 de la Commission de l'environnement,
de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national**

Avis du Conseil fédéral

du 3 juin 2022

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 25 avril 2022 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national concernant l'initiative parlementaire 21.501 «Contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers. Zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050»¹.

Nous vous prions d'agrèer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

3 juin 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2022 1536

Avis

1 Contexte

L'initiative populaire «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)» a été déposée le 27 novembre 2019 munie de 113 125 signatures valables par l'Association suisse de protection du climat. Elle prévoit l'introduction d'un nouvel article constitutionnel relatif à la politique climatique (art. 74a de la Constitution²) exigeant que, à partir de 2050, la Suisse n'émette pas davantage de gaz à effet de serre que ce que les puits de gaz à effet de serre sûrs sont capables de stocker durablement.

Le 12 octobre 2021, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a entamé l'examen de l'initiative en s'appuyant sur le message du 11 août 2021 relatif à l'initiative populaire «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)» et au contre-projet direct (arrêté fédéral relatif à la politique climatique);³ et entendu le comité d'initiative. Par 15 voix contre 9 et 1 abstention, elle a décidé d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative, afin qu'une solution efficace puisse rapidement être trouvée au niveau de la loi. Elle a ainsi déposé l'initiative 21.501 «Contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers. Zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050», à laquelle la CEATE du Conseil des États a donné suite le 15 novembre 2021, par 7 voix contre 4 et 2 abstentions.

Parallèlement à ses travaux sur le contre-projet indirect, la CEATE-N a décidé lors de sa séance du 15 février 2022 de recommander, par 14 voix contre 9 et 2 abstentions, le rejet de l'initiative pour les glaciers et s'est prononcée, par 14 voix contre 11, en faveur d'un contre-projet direct modifié par rapport à la proposition du Conseil fédéral, de façon à garder toutes les options ouvertes. Lors de la session de printemps 2022, le Conseil national a décidé, par 108 voix contre 70 et 14 abstentions, d'entrer en matière sur ce contre-projet direct modifié, qu'il a adopté lors du vote sur l'ensemble par 104 voix contre 67 et 21 abstentions. En outre, il s'est prononcé à l'unanimité en faveur d'une prolongation d'un an du délai de traitement de l'initiative populaire.

Par conséquent, à la suite de la décision de principe adoptée le 15 février 2022 par 22 voix contre 0 et 1 abstention d'opposer à l'initiative pour les glaciers un contre-projet indirect, la CEATE-N a poursuivi ses travaux le 21 mars 2022. Lors de sa séance du 25 avril 2022, elle a adopté le projet d'acte et le rapport explicatif y afférent par 17 voix contre 7. L'arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de technologies et de processus innovants a été soutenu par 17 voix contre 7, et celui sur le financement du programme extraordinaire de remplacement des installations de chauffage par 16 voix contre 8.

Le 2 mai 2022, la CEATE-N a soumis son rapport au Conseil fédéral pour avis.

² RS 101

³ FF 2021 1972 (objet Curia n° 21.055)

2 Avis du Conseil fédéral

Par sa décision du 28 août 2019 visant la neutralité (zéro émission net) pour toutes les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050, le Conseil fédéral poursuit sur le principe le même objectif que l'initiative pour les glaciers. C'est pourquoi il lui a opposé dans son message du 11 août 2021 un contre-projet direct. Le contre-projet indirect dont il est question ici en reprend les points principaux. Le Conseil fédéral s'en félicite. Il a montré, dans la Stratégie climatique à long terme de la Suisse du 27 janvier 2021⁴, que la réalisation de l'objectif de zéro émission nette de gaz à effet de serre d'ici à 2050 est techniquement possible et économiquement supportable. Par conséquent, il est d'avis que tous les objectifs, objectifs intermédiaires et valeurs indicatives contenus dans le contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers pourront être atteints.

2.1 Le contre-projet indirect, cadre de la future politique climatique de la Suisse

Le présent projet de loi fédérale relative aux objectifs en matière de protection du climat est conçu de manière à se limiter aux grandes lignes directrices favorisant l'orientation stratégique vers la neutralité climatique. Le Conseil fédéral considère que les mesures permettant d'atteindre les objectifs ne doivent pas être définies dans le contre-projet indirect mais ultérieurement, en particulier dans la loi sur le CO₂, comme le prévoit également l'art. 11 du projet d'acte. Il est toutefois disposé à approuver quelques mesures ciblées dès lors qu'elles portent sur un point concret devant être traité au plus vite pour atteindre l'objectif de zéro émission nette. Les feuilles de route zéro net de l'industrie remplissent ces conditions. Compte tenu de la durée des cycles d'investissement, la décarbonation de l'économie (avec la prise en considération des émissions indirectes envisagée dans le projet) apporte une contribution immédiate et considérable à la réalisation de l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050. Toutefois, aucune aide financière ne doit être octroyée à cette fin dans le cadre du présent projet (cf. ch. 2.3); par conséquent, les art. 6 et 7 doivent être biffés. Le programme d'encouragement entraîne des charges supplémentaires de 200 millions de francs par an durant six ans. Or le budget de la Confédération n'offre aucune marge de manœuvre à cette fin.

Cependant, dans le contexte de la guerre en Ukraine, le Conseil fédéral juge impératif le programme extraordinaire de remplacement des installations de chauffage à combustible fossile, des chauffages électriques à résistances et des installations de préparation d'eau chaude (cf. ch. 2.6).

Le Conseil fédéral adressera au Parlement, au 3^e trimestre 2022, un message relatif à la révision de la loi sur le CO₂ pour l'après 2024. Cette révision constituera la première loi de mise en œuvre du contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers.

⁴ La stratégie peut être consultée à l'adresse suivante: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Climat > Informations pour spécialistes > Objectifs de la politique climatique > Objectifs de réduction > Objectif 2050.

2.2 Les objectifs de l'accord sur le climat

Le Conseil fédéral se félicite du fait que la loi fédérale relative aux objectifs en matière de protection du climat couvre les trois objectifs de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 (accord sur le climat)⁵ et que ces derniers soient précisés dans l'article énonçant le but de l'acte. Il s'agit là d'une étape importante pour l'élaboration de la future politique climatique de la Suisse.

Concernant le premier objectif, à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'utilisation de technologies d'émission négative, le projet fixe comme cap principal, à l'art. 3, al. 1, l'atteinte de l'objectif de zéro émission nette en Suisse d'ici à 2050 au plus tard. Il va même plus loin en exigeant, à l'art. 3, al. 2, que le bilan global des émissions soit négatif après 2050. Ces dispositions sont cohérentes avec les dernières données scientifiques, selon lesquelles la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère doit diminuer à nouveau pour que le réchauffement global puisse être limité, avec une probabilité suffisamment élevée, à 1,5 °C. L'inscription, à l'art. 3, al. 3, d'objectifs intermédiaires à atteindre d'ici à 2050 est un autre élément central du projet: associés aux valeurs indicatives pour les différents secteurs (art. 4), ces objectifs apportent à l'économie suisse une sécurité de planification et d'investissement, réduisant ainsi le risque d'investissements inappropriés et coûteux. Par ailleurs, les valeurs indicatives de l'art. 4 précisent l'effort à fournir par chaque secteur pour contribuer à la réalisation de l'objectif de zéro émission nette.

Pour parvenir à la neutralité climatique, les émissions résiduelles inévitables doivent être réduites grâce au captage et au stockage du CO₂ (CSC) issu de sources fossiles ou lié aux processus et compensées par des technologies d'émission négative (TEN), comme l'a indiqué le Conseil fédéral dans son rapport du 2 septembre 2020 en réponse au postulat Thorens Goumatz (18.4211 «Quelle pourrait être l'importance des émissions négatives de CO₂ pour les futures politiques climatiques de la Suisse?») et dans la Stratégie climatique à long terme de la Suisse. L'art. 3, al. 5, qui prévoit la Confédération et les cantons veillent à ce que, au plus tard d'ici à 2050, des puits de carbone soient disponibles en Suisse et à l'étranger en quantité suffisante pour atteindre l'objectif de zéro émission nette, est en adéquation avec le plan de mesures du Conseil fédéral⁶. Le rôle du secteur privé sera également décisif, puisque c'est à lui d'effectuer les investissements requis.

Enfin, le Conseil fédéral se félicite que les art. 8 (objectif pour l'adaptation aux changements climatiques) et 9 (objectif visant à rendre les flux financiers compatibles avec les objectifs climatiques) précisent les deux autres objectifs de l'accord sur le climat.

⁵ RS 0.814.012

⁶ Cf. rapport du Conseil fédéral du 18 mai 2022 «Captage et stockage du CO₂ (CSC) et technologies d'émission négative (NET). Leur contribution possible, par étapes, à l'objectif climatique à long terme». Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Climat, sous Communiqués actuels, 18 mai 2022.

2.3 Aides financières aux entreprises ayant établi une feuille de route zéro net

Le contre-projet indirect prévoit de mettre de la documentation à la disposition des entreprises pour les aider à orienter leur activité vers la neutralité climatique au moyen de «feuilles de route zéro net». L'élaboration de telles feuilles de route reste facultative. Cependant, d'autres incitations doivent être prévues pour les entreprises fortement émettrices de gaz à effet de serre. Le Conseil fédéral a par conséquent proposé, dans son projet de révision de la loi sur le CO₂ pour l'après 2024 mis en consultation le 17 décembre 2021⁷, de renforcer le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) et les engagements de réduction.

Le projet d'acte dont il est question ici et, en particulier, l'obligation de réduction visé à l'art. 5, al. 1, concernent, conformément au rapport de la CEATE-N, les entreprises de l'industrie, de l'artisanat et des services, mais pas les exploitations agricoles. Le Conseil fédéral peut comprendre cette exception dans la mesure où les défis liés à la réduction des gaz à effet de serre pour l'agriculture ne sont pas comparables à ceux de l'industrie. Il n'en demeure pas moins important de traiter la question au moyen de mesures spéciales et ciblées dans la législation agricole.

2.4 Couverture des infrastructures publiques

Le projet d'acte autorise la Confédération à octroyer des cautionnements, dans le cadre du crédit d'engagement limité à 2030, pour couvrir les risques liés aux investissements dans des infrastructures publiques. De tels investissements, par exemple dans des réseaux thermiques ou des conduites de transport de CO₂, sont primordiaux pour atteindre la neutralité climatique.

Dans son projet de révision de la loi sur le CO₂ pour l'après 2024 mis en consultation le 17 décembre 2021, le Conseil fédéral a proposé d'accroître l'apport au fonds de technologie afin d'assurer la couverture financière des réseaux thermiques. Aucun projet majeur n'est attendu d'ici à 2030 pour d'autres travaux importants, tels que la construction de conduites de transport de CO₂. Par conséquent, l'inscription de cette mesure dans le contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers ne semble pas essentielle. Le Conseil fédéral examinera, d'ici à la fin 2024, diverses possibilités de financement d'infrastructures importantes permettant d'atteindre l'objectif de zéro émission nette, afin de soumettre des propositions concrètes en vue de la politique climatique pour la période postérieure à 2030.

La perspective à long terme des investissements dans les infrastructures est difficilement conciliable avec le crédit d'engagement de six ans. De tels projets nécessitent une longue phase de planification et ne devraient donc pas pouvoir être approuvés avant 2030.

⁷ www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2021 > DETEC

2.5 **Rôle de modèle de la Confédération, des cantons et des communes**

En vertu de l'art. 10, al. 1, du contre-projet indirect, la Confédération, les cantons et les communes doivent jouer un rôle de modèle pour ce qui est de la réalisation de l'objectif de zéro émission nette. Plus spécifiquement, l'administration fédérale centrale doit avoir au minimum atteint cet objectif d'ici à 2040. En plus des émissions directes et des émissions indirectes, les émissions générées en amont et en aval par des tiers doivent également être prises en considération. De plus, les cantons doivent viser au minimum ce même objectif à partir de 2040 pour leurs administrations centrales et pour les entreprises proches de l'État.

Le Conseil fédéral est conscient du rôle de modèle des pouvoirs publics et approuve son inscription dans le contre-projet indirect. La prise en compte des émissions indirectes se traduira cependant également dans le domaine des acquisitions par des coûts supplémentaires pour la Confédération (p. ex. dans la construction de routes).

L'administration fédérale assume déjà ses responsabilités en matière de réduction des gaz à effet de serre. En adoptant son train de mesures sur le climat pour l'administration fédérale le 3 juillet 2019, le Conseil fédéral a chargé l'administration fédérale civile de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 50 % d'ici à 2030 par rapport à 2006. Les émissions résiduelles doivent être entièrement compensées depuis 2020.

En revanche, le Conseil fédéral propose, pour des raisons constitutionnelles, de retirer les communes de l'art. 10 (titre et al. 1), conformément à la proposition de la minorité de commission Page. Compte tenu de la structure fédérale de la Suisse et de l'autonomie d'organisation des cantons (art. 47, al. 2, Cst), la Confédération s'adresse en principe aux cantons et non aux communes, sauf en présence de raisons essentielles. Le Conseil fédéral est d'avis que, dans le cas présent, il ne faut pas déroger à ce principe.

2.6 **Programme extraordinaire de remplacement des installations de chauffage**

Le contre-projet indirect prévoit de financer durant dix ans par le budget général de la Confédération, à hauteur de 200 millions de francs par an au plus, le remplacement des installations de chauffage à combustible fossile, des chauffages électriques à résistances et des installations de préparation d'eau chaude par une source de chaleur renouvelable, une pompe à chaleur ou un raccordement à un réseau de chauffage à distance. Cette incitation financière doit permettre de remplacer le plus rapidement possible des installations de chauffage supplémentaires et de réduire ainsi davantage les émissions du parc immobilier et celles liées à la consommation électrique hivernale.

Le Conseil fédéral reconnaît la nécessité d'accélérer, dans le secteur du bâtiment, le remplacement des installations de chauffage qui sont problématiques sur le plan de la politique climatique et de l'approvisionnement. Il propose d'ailleurs de manière similaire dans le projet de révision de la loi sur le CO₂ pour l'après 2024 mis en consultation le 17 décembre 2021 de prélever 40 millions de francs sur les recettes de la taxe

sur le CO₂ pour financer un programme d'impulsion visant le remplacement des installations de chauffage (art. 34, al. 3). La guerre en Ukraine a nettement renforcé l'urgence de réduire la dépendance aux énergies fossiles. Le Conseil fédéral se félicite donc de la proposition de la commission de lancer un programme extraordinaire pour le remplacement des installations de chauffage, visant à compléter les mesures prévues dans le projet mis en consultation afin de permettre à un maximum de propriétaires de financer le remplacement de leur chauffage au mazout ou au gaz. Il juge important que les moyens du programme extraordinaire s'intègrent au Programme Bâtiments afin d'alléger autant que possible l'exécution.

2.7 Relation avec d'autres actes

Le contre-projet indirect dispose que les prescriptions d'autres actes fédéraux ou cantonaux, notamment dans les domaines du CO₂, de l'environnement, de l'énergie, de l'aménagement du territoire, des finances, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, des transports routiers et aériens et de l'imposition des huiles minérales, doivent être conçues et appliquées de sorte à contribuer à l'atteinte des objectifs fixés.

Le Conseil fédéral salue la volonté d'utiliser ces prescriptions pour contribuer à la réalisation de ces objectifs. Il propose toutefois, pour des raisons constitutionnelles, de formuler l'art. 12 de manière moins contraignante, étant donné que les cantons disposent de compétences propres, notamment dans les domaines de l'énergie et de l'aménagement du territoire.

Enfin, le Conseil fédéral estime que, pour garantir le bon exercice des droits politiques, l'Assemblée fédérale devrait opposer un seul acte à l'initiative populaire. Un contre-projet indirect, dont l'entrée en vigueur présuppose le retrait ou le rejet de l'initiative en vertu de l'art. 15, al. 2, n'est pas compatible avec un contre-projet direct.

3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'adopter le projet de la CEATE-N dans la teneur de la majorité de la commission, à l'exception des dispositions suivantes:

3.1 Projet de loi fédérale relative aux objectifs en matière de protection du climat

Art. 6

Le Conseil fédéral propose de biffer cet article.

Art. 7

Le Conseil fédéral propose de biffer cet article.

