



25.022

Message

concernant l'initiative populaire «Pour une politique énergétique et climatique équitable: investir pour la prospérité, le travail et l'environnement (initiative pour un fonds climat)»

du 29 janvier 2025

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Pour une politique énergétique et climatique équitable: investir pour la prospérité, le travail et l'environnement (initiative pour un fonds climat)», en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 janvier 2025

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Karin Keller-Sutter
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

L'initiative populaire fédérale «Pour une politique énergétique et climatique équitable: investir pour la prospérité, le travail et l'environnement (initiative pour un fonds climat)» entend créer un fonds fédéral pour renforcer la protection du climat et favoriser la production énergétique indigène. Le Conseil fédéral reconnaît que des investissements considérables sont nécessaires pour atteindre l'objectif de zéro net à l'horizon 2050. Cependant, il rejette cette initiative au motif que les préoccupations dont elle fait part sont déjà prises en compte dans le cadre du développement de la législation en matière de politique climatique et qu'elle est axée uniquement sur d'importantes subventions fédérales. De plus, ce fonds climat pourrait affaiblir le frein à l'endettement et se traduire par des charges disproportionnées dans le budget de la Confédération.

Contenu de l'initiative

L'initiative populaire fédérale «Pour une politique énergétique et climatique équitable: investir pour la prospérité, le travail et l'environnement (initiative pour un fonds climat)» a été déposée le 22 février 2024 avec 102 354 signatures valables.

Cette initiative entend renforcer la protection du climat et favoriser la production d'énergie indigène grâce à des investissements publics supplémentaires afin de lutter contre le réchauffement climatique et ses conséquences conformément aux accords internationaux sur le climat. Elle demande un soutien financier notamment pour la décarbonation des transports, des bâtiments et de l'économie, pour une utilisation efficace de l'énergie, pour la sécurité de l'approvisionnement et le développement des énergies renouvelables, pour les mesures de formation nécessaires, pour des puits de carbone durables et naturels ainsi que pour le renforcement de la biodiversité.

L'initiative propose la création d'un fonds alimenté par le budget de la Confédération, chaque année pour un montant compris entre 0,5 et 1 % du produit intérieur brut (PIB). Pour 2023, cette fourchette aurait correspondu à une somme d'environ 3,9 à 7,7 milliards de francs. Pour 2030, l'année d'introduction potentielle, on estime que le montant sera de 4,8 à 9,5 milliards de francs. L'initiative ne précise pas comment ce fonds s'articulerait concrètement avec les encouragements existants, c'est-à-dire si, et le cas échéant dans quelle mesure, les moyens exigés pour soutenir les objectifs seront mis à disposition en plus des dépenses déjà engagées aujourd'hui.

Avantages et inconvénients de l'initiative

L'initiative poursuit globalement le même objectif que celui que le Conseil fédéral s'est fixé, à savoir la lutte contre le réchauffement climatique, conformément à l'Accord de Paris. Arrêté par le Conseil fédéral en 2019, l'objectif de ramener à zéro net les émissions de gaz à effet de serre de la Suisse d'ici 2050 a été ancré dans la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCl), acceptée en votation populaire en 2023. Le cadre juridique en place oblige déjà le Conseil fédéral à présenter à temps des mesures pour atteindre les objectifs climatiques de la Suisse. Le Conseil fédéral et le Parlement s'acquittent de cette obligation via différents projets de loi.

Le Conseil fédéral reconnaît qu'il est nécessaire de réaliser des investissements importants pour protéger le climat et transformer le système d'approvisionnement en énergie, autant de points soulevés par l'initiative. Cependant, le Conseil fédéral est d'avis que l'approche proposée par les initiants va trop loin. Premièrement, la Suisse consacre aujourd'hui déjà des moyens considérables à la protection du climat, à la transition énergétique et à la biodiversité. Grâce aux mesures d'encouragement et de soutien actuelles et à celles applicables à partir de 2025, la Confédération dispose, même en comptant les possibles réductions liées au programme d'allègement des finances fédérales, de moyens de l'ordre de 2 milliards de francs par an pour la transition énergétique et la lutte contre les changements climatiques et leurs effets ainsi que de 600 millions supplémentaires chaque année pour le maintien et la promotion de la biodiversité. Ensemble, la révision de la loi sur le CO₂, la LCI et la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables répondent à l'exigence principale de l'initiative. Il n'est pas nécessaire de créer un nouveau fonds.

Deuxièmement, l'initiative demande que les apports au fonds puissent être financés par des dettes supplémentaires. Une telle approche entraînerait un nouvel endettement de la Confédération et affaiblirait le frein à l'endettement ancré dans la Constitution. Si, a contrario, l'on souhaitait couvrir les apports au fonds par des recettes supplémentaires, alors la mise en œuvre de l'initiative nécessiterait probablement des hausses d'impôts, qui pourraient se répercuter sur les ménages et les entreprises. Des points de vue tant thématique que financier, le fonds exigé par l'initiative serait surdimensionné et représenterait une charge disproportionnée dans le budget fédéral.

Contrairement au fonds proposé, qui agrégerait l'ensemble des encouragements, la trajectoire suivie à l'heure actuelle comprend divers instruments ancrés dans plusieurs lois spéciales permettant un soutien ciblé – axé sur les besoins – ainsi que d'autres mesures conformes au principe de causalité. Au besoin, il est en outre loisible au Parlement en tout temps d'engager des démarches démocratiques pour décider de nouveaux moyens d'encouragement ou de nouvelles réglementations, ou pour procéder à des adaptations.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose donc aux Chambres fédérales de soumettre cette initiative populaire au vote du peuple et des cantons et de leur recommander son rejet sans y opposer de contre-projet direct ou indirect.

Table des matières

Condensé	2
1 Aspects formels et validité de l'initiative	5
1.1 Texte de l'initiative	5
1.2 Aboutissement et délais de traitement	6
1.3 Validité	6
2 Contexte	7
2.1 Environnement international	7
2.2 Contexte politique de l'initiative	7
2.3 Politiques sectorielles essentielles liées à l'initiative et mesures d'encouragement nationales	9
2.3.1 Politique climatique et énergétique	9
2.3.2 Politique de la biodiversité	14
2.3.3 Politique en matière de formation	16
3 Buts et contenu de l'initiative	18
3.1 Buts visés	18
3.2 Réglementation proposée	18
3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative	19
3.3.1 Art. 103a Encouragement d'une politique énergétique et climatique socialement équitable	19
3.3.2 Disposition transitoire à l'art. 197, ch. 15	21
4 Appréciation de l'initiative	24
4.1 Conformité aux principes et valeurs de la Suisse	24
4.2 Conséquences en cas d'acceptation	25
4.2.1 Conséquences sur la réalisation des objectifs climatiques et sur l'environnement	25
4.2.2 Conséquences pour la Confédération	26
4.2.3 Conséquences pour les cantons	28
4.2.4 Conséquences économiques	28
4.2.5 Conséquences sociales	30
4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative	30
4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	32
5 Conclusions	32
Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire	
«Pour une politique énergétique et climatique équitable: investir pour la prospérité, le travail et l'environnement (initiative pour un fonds climat)» (Projet)	
	FF 2025 459

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire «Pour une politique énergétique et climatique équitable: investir pour la prospérité, le travail et l'environnement (initiative pour un fonds climat)» a la teneur suivante:

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 103a Encouragement d'une politique énergétique et climatique socialement équitable

¹ La Confédération, les cantons et les communes luttent contre le réchauffement climatique anthropique et ses conséquences sociales, écologiques et économiques conformément aux accords internationaux sur le climat. Ils veillent à ce que le financement et la mise en œuvre des mesures soient socialement équitables.

² La Confédération soutient notamment:

- a. la décarbonation des transports, des bâtiments et de l'économie;
- b. l'utilisation économe et efficace de l'énergie, la sécurité de l'approvisionnement et le développement des énergies renouvelables;
- c. les mesures de formation, de formation continue et de reconversion nécessaires, y compris les contributions financières visant à compenser la perte de revenu pendant la période de formation;
- d. les puits de carbone durables et naturels;
- e. le renforcement de la biodiversité, en particulier afin de lutter contre les conséquences du réchauffement climatique.

³ La Confédération dispose d'un fonds d'investissement pour financer ses propres projets et pour contribuer financièrement aux projets des cantons, des communes et de tiers. Le fonds ou des tiers mandatés par la Confédération peuvent également accorder des crédits, des garanties et des cautionnements.

⁴ La loi règle les modalités.

Art. 197, ch. 15²

15. Disposition transitoire ad art. 103a (Encouragement d'une politique énergétique et climatique socialement équitable)

La Confédération alimente chaque année jusqu'en 2050 le fonds visé à l'art. 103a, al. 3, au plus tard à partir de la troisième année suivant l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons, d'un montant équivalant au minimum à 0,5 % et au maximum à 1 % du produit intérieur brut. Ce montant n'est pas comptabilisé dans le plafond des dépenses totales qui doivent être approuvées dans le budget au sens de l'art. 126, al. 2. Il peut être réduit de manière appropriée si la Suisse a atteint ses objectifs climatiques nationaux et internationaux.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative pour un fonds climat a fait l'objet d'un examen préalable par la Chancellerie fédérale le 23 août 2022³, et elle a été déposée le 22 février 2024 avec le nombre requis de signatures.

Par décision du 8 avril 2024, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 102 354 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁴.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁵, le Conseil fédéral a jusqu'au 22 février 2025 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 22 août 2026 pour adopter la recommandation de vote qu'elle adressera au peuple et aux cantons.

1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à 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.

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

³ FF 2022 2070

⁴ FF 2024 808

⁵ RS 171.10

2 Contexte

2.1 Environnement international

En réponse aux changements climatiques, la communauté internationale a adopté, le 12 décembre 2015, l'Accord de Paris (accord sur le climat)⁶, par lequel tous les États qui l'ont ratifié s'engagent pour la première fois à prendre des mesures, principalement au niveau national, en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'atteindre à long terme le zéro net. Cet accord a pour but de contenir le réchauffement mondial moyen bien en dessous du seuil critique de 2 °C, l'objectif étant de limiter la hausse de la température à 1,5 °C. Zéro émission net implique d'équilibrer le bilan des gaz à effet de serre. En d'autres termes, il s'agit de ne pas émettre dans l'atmosphère davantage de gaz à effet de serre que ce que les puits de carbone (naturels et techniques) sont capables de stocker de manière sûre et durable. Atteindre cet objectif nécessite de réduire globalement les émissions de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre (prévention et réduction des émissions), mais aussi de recourir à des puits de carbone naturels et techniques afin de compenser les émissions qu'il est difficile, voire impossible d'éviter (réduction de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère grâce au captage et au stockage).

La décarbonation des transports, du parc immobilier et de l'économie, la transformation du secteur de l'énergie et le développement de technologies de captage et de stockage du CO₂ représentent des défis de taille et nécessitent des investissements considérables.

2.2 Contexte politique de l'initiative

En Suisse, la législation sur le climat est périodiquement adaptée pour rester conforme aux engagements internationaux du pays. En application du Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁷ et de l'accord sur le climat, la loi du 23 décembre 2011 sur le CO₂⁸ en vigueur exige que, par rapport à 1990, les émissions de gaz à effet de serre générées en Suisse soient réduites de 20 % jusqu'en 2020 et ensuite, chaque année, de 1,5 % supplémentaire jusqu'en 2024. L'inventaire des gaz à effet de serre pour l'année 2020, publié le 11 avril 2022, montre que l'objectif légal de réduction a été manqué de peu (19 %)⁹. Selon l'inventaire des gaz à effet de serre du 15 avril 2024, les émissions en 2022 étaient, malgré une croissance démographique prononcée, 24 % plus bas que celles de 1990. Ainsi, les réductions réalisées se situaient de nouveau dans le cadre légal en vigueur.

⁶ RS 0.814.012

⁷ RS 0.814.011

⁸ RS 641.71

⁹ Des informations et statistiques détaillées sur les émissions de gaz à effet de serre en Suisse sont disponibles sur cette page: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Climat > Données, indicateurs et cartes > Données > Inventaire des gaz à effet de serre.

En ratifiant l'accord sur le climat le 6 octobre 2017, la Suisse s'est engagée auprès de la communauté internationale à réduire ses émissions de gaz à effet de serre, par rapport au niveau de 1990, de 50 % jusqu'à 2030 et de 35 % en moyenne pour la période allant de 2021 à 2030.

Le 18 juin 2023, le peuple suisse a accepté la loi fédérale du 30 septembre 2022 sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI)¹⁰. Celle-ci est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2025. Conformément à l'accord sur le climat, la LCI ancre au niveau de la loi l'objectif pour la Suisse de ramener ses émissions nettes de gaz à effet de serre à zéro jusqu'à 2050 et définit une trajectoire de réduction des émissions. La LCI est conçue comme une loi-cadre. La mise en œuvre des objectifs de politique climatique est réalisée à travers des lois spéciales, en particulier la loi sur le CO₂. Cette dernière concerne avant tout les secteurs du bâtiment, des transports et de l'industrie, qui sont responsables de la majeure partie des émissions de gaz à effet de serre en Suisse.

La modification du 15 mars 2024¹¹ de la loi sur le CO₂ décidée par le Parlement pour la période dès 2025 ancre au niveau de la loi l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre, par rapport au niveau de 1990, de 50 % jusqu'à 2030 et de 35 % en moyenne durant la période de 2021 à 2030. Cette révision amène des nouveautés et des améliorations en particulier s'agissant de la décarbonation de l'industrie et du trafic aérien ainsi que des adaptations aux changements climatiques. Elle est également entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025¹².

Pour atteindre les objectifs climatiques, il est notamment nécessaire de remplacer dans une large mesure les agents énergétiques fossiles employés dans les domaines des transports et du chauffage par du courant produit dans le respect de l'environnement. Il y a lieu pour ce faire de développer rapidement la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Acceptée par le peuple suisse le 9 juin 2024, la loi fédérale du 29 septembre 2023 relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables¹³ établit des bases permettant à la Suisse de générer rapidement davantage d'électricité à partir de sources renouvelables (telles que sources hydraulique, solaire, éolienne, ou biomasse). Elle comprend des instruments d'encouragement, mais aussi de nouvelles dispositions concernant la production, le transport, le stockage ainsi que la consommation d'électricité, et introduit une réserve hydro-électrique obligatoire.

Les mesures d'encouragement et de soutien, dont les principales sont décrites au ch. 2.3, constituent un élément central de la politique climatique et énergétique suisse.

L'idée d'un fonds climat n'est pas nouvelle. La création d'un tel fonds était prévue dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, qui avait été adoptée par le Parlement le 25 septembre 2020. Le peuple suisse a refusé cette révision de la loi le 13 juin 2021¹⁴ et donc également le fonds climat proposé.

¹⁰ RO 2023 655

¹¹ RO 2024 376

¹² RO 2024 376, ch. III

¹³ FF 2023 2301

¹⁴ FF 2021 2135

Le 9 avril 2024, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a, dans l'affaire «Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse»¹⁵, constaté une violation de l'art. 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁶. Le Conseil fédéral s'est penché sur cet arrêt lors de sa séance du 28 août 2024¹⁷. Il estime que la Suisse satisfait aux exigences de l'arrêt en matière de politique climatique. Avec la révision de la loi sur le CO₂ notamment, la Suisse a défini des mesures pour atteindre ses objectifs climatiques d'ici 2030.

2.3 Politiques sectorielles essentielles liées à l'initiative et mesures d'encouragement nationales

2.3.1 Politique climatique et énergétique

Instruments et mesures d'encouragement nationales dans les domaines du climat et de l'énergie

La LCI comprend deux instruments d'encouragement limités dans le temps. D'une part, un programme d'impulsion de remplacement des installations de chauffage à mazout, à gaz et électriques et de mesures dans le domaine de l'efficacité énergétique (max. 2 milliards de francs sur dix ans, cf. modification du 30 septembre 2022¹⁸ de l'art. 50a de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie [LEne]¹⁹). D'autre part, un programme destiné aux entreprises qui recourent à des technologies et processus innovants réduisant les émissions (max. 1,2 milliard de francs sur six ans, cf. art. 6 LCI). Au total, ce sont ainsi 3,2 milliards de francs au maximum qui sont prévus pour les deux programmes jusqu'à 2034.

La loi sur le CO₂ prévoit un large éventail de mesures. On citera parmi les instruments économiques la taxe sur le CO₂ pour les agents combustibles fossiles (avec possibilité de se soustraire à la taxe pour les entreprises prenant un engagement de réduction) et le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE), qui limite les émissions des installations industrielles les plus émettrices. Ces deux instruments économiques font grimper les coûts des émissions de CO₂ et incitent donc les émetteurs à consommer avec parcimonie et à employer davantage d'agents énergétiques respectueux de l'environnement. Ils constituent ainsi une approche de réduction des émissions à moindres frais. De plus, la loi sur le CO₂ comprend des prescriptions concernant les émissions des véhicules neufs, une obligation de compensation pour les importateurs de carburants fossiles, un fonds de technologie ainsi que des garanties et encouragements financiers ciblés comme le Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons.

¹⁵ Cour EDH, requête n° 53600/20

¹⁶ RS **0.101**

¹⁷ Cf. www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Le Conseil fédéral clarifie sa position sur le verdict de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la protection du climat. Voir aussi l'appréciation technique de l'OFEV, disponible sous: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Climat > Informations pour spécialistes > Affaires internationales > Verdict Cour EDH sur la protection du climat.

¹⁸ RO **2023 655**

¹⁹ RS **730.0**

Le fonds de technologie cautionne des prêts à des entreprises suisses dont les produits et les procédés innovants permettent de diminuer les émissions de gaz à effet de serre (art. 35, al. 1, de la loi sur le CO₂ révisée).

Entrée en vigueur début 2025, la loi sur le CO₂ révisée introduit de nouveaux instruments d'encouragement tels que l'utilisation des recettes issues de la mise aux enchères des droits d'émission des installations pour soutenir l'adaptation aux changements climatiques et les mesures de décarbonation dans l'industrie (art. 37b de la loi sur le CO₂ révisée). Pour financer les mesures d'encouragement, la loi sur le CO₂ révisée prévoit une enveloppe de 587 à 592 millions de francs par an au total. Cela représente quelque 3,5 milliards de francs sur l'ensemble de la période de 2025 à 2030.

Le 20 septembre 2024, le Conseil fédéral a fixé les grandes lignes du programme d'allègement des finances fédérales²⁰. Les mesures d'allègement comprennent notamment la définition de priorités en matière de subvention de la politique climatique et énergétique. Il est possible que ce programme d'allègement fasse diminuer de plusieurs centaines de millions de francs les moyens engagés par la Confédération en la matière. La consultation a débuté en janvier 2025.

S'agissant de l'adaptation aux changements climatiques, les moyens d'encouragement susmentionnés doivent servir à prendre des mesures de réduction des risques liés aux changements climatiques en Suisse et de protection des personnes, des biens matériels et des ressources naturelles vitales. Au premier plan se trouvent des défis transversaux comme l'accentuation des fortes chaleurs et des sécheresses l'été et la multiplication des épisodes de fortes précipitations. Sur la base de l'art. 8 LCI, un réseau est créé pour l'adaptation aux changements climatiques. Ce réseau doit servir à consolider le transfert de connaissances et à ancrer des bases et des stratégies à tous les niveaux institutionnels ainsi que dans les milieux économiques.

La politique énergétique est étroitement liée à la politique climatique. Elle sert de fondement pour une décarbonation globale. Ainsi, la Confédération encourage les investissements servant au développement des énergies renouvelables. Le fonds alimenté par le supplément constitue l'élément central. Grâce à lui, ce sont chaque année environ 1,3 milliard de francs qui sont disponibles pour des mesures d'encouragement de la production d'électricité à partir de sources renouvelables, pour des mesures servant à augmenter l'efficacité électrique et pour des assainissements des eaux (art. 37 LEne). Les moyens de ce fonds proviennent d'un supplément perçu sur le réseau de 2,3 centimes par kilowattheure payé par les consommateurs helvétiques. Avec la nouvelle loi fédérale du 29 septembre 2023 relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables²¹, les instruments d'encouragement existants destinés à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables (p. ex. les contributions financières pour les installations photovoltaïques sur les bâtiments) sont prolongés jusqu'en 2035 et adaptés pour mieux tenir compte de la réalité du marché. Par ailleurs, un endettement du fonds est désormais autorisé en vue de surmonter des pics dans les besoins de financement.

²⁰ Cf. www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Le Conseil fédéral fixe les grandes lignes du programme d'allègement des finances fédérales.

²¹ FF 2023 2301

En outre, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) soutient des innovations respectueuses de l'environnement dans le domaine de l'énergie, par exemple dans le cadre du programme pilote et de démonstration (environ 20 millions de francs par an, cf. art. 49 LEne) et l'instrument d'encouragement de la recherche *Swiss Energy Research for the Energy Transition* (SWEET) (136,4 millions de francs pour la période de 2021 à 2032)²². Le Conseil fédéral prévoit de compléter SWEET avec le nouvel instrument d'encouragement *Swiss Energy Research for the Energy Transition and Emissions Reduction* (SWEETER)²³. Finalement, le programme national SuisseEnergie apporte également 48 millions de francs par an dans les domaines de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, dont une partie est dédiée aux formations initiale et continue des spécialistes. Ce sont ainsi quelque 100 millions supplémentaires qui proviennent chaque année du budget de la Confédération pour le développement et l'utilisation de technologies respectueuses du climat dans le domaine de l'énergie et de l'efficacité énergétique (sans inclure la recherche fondamentale ni celle de l'administration).

En additionnant les différents éléments énumérés ci-avant, du point de vue de la Confédération, on parvient à une somme d'environ 2 milliards de francs par an destinée à l'encouragement dans le domaine du climat et de l'énergie, même en comptant les possibles réductions liées au programme d'allègement des finances fédérales. À quoi s'ajoutent les allègements fiscaux s'appliquant aux carburants renouvelables, au gaz naturel et au gaz liquide (art. 12b à 12d de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales²⁴) d'un montant estimé à environ 200 millions de francs par an. Il en résulte un total qui correspond à près de 0,3 % du PIB.

Contributions suisses au financement international en matière de climat et d'environnement

En vertu de l'art. 9 de l'accord sur le climat, la Suisse s'est engagée à soutenir les pays en développement à atteindre leurs objectifs climatiques et à mettre en œuvre leurs mesures de protection du climat.

Depuis 2010, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'accord sur le climat prévoient que les pays industrialisés mobilisent ensemble de 2020 à 2025 des sources de financement publiques et privées à hauteur de 100 milliards de dollars par an pour des mesures de protection du climat prises dans les pays en développement. En adoptant le Cadre mondial de la biodiversité²⁵, la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique a décidé en 2022 que les ressources financières internationales liées à la biodiversité versées par les pays indus-

²² Cf. le message du 26 février 2020 relatif à un projet d'arrêté fédéral sur un crédit d'engagement destiné au programme d'encouragement de la recherche SWEET (Swiss Energy Research for the Energy Transition) pour les années 2021 à 2032, FF 2020 1885.

²³ Cf. le message du 21 février 2024 relatif à l'arrêté fédéral sur un crédit d'engagement destiné au programme d'encouragement de la recherche SWEETER (Swiss Research for the Energy Transition and Emissions Reduction) pour les années 2025 à 2036, FF 2024 587.

²⁴ RS 641.61

²⁵ Cf. Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal de décembre 2022. Peut être consulté sous: www.cbd.int/article/cop15-cbd-press-release-final-19dec2022.

trialisés en faveur des pays en développement devraient être portées, au moyen de sources tant publiques que privées, à 30 milliards de dollars par an d'ici 2030.

Le 10 mai 2017, le Conseil fédéral a fixé, en fonction des émissions de gaz à effet de serre (selon le principe de causalité) et de la capacité économique de la Suisse par comparaison avec les autres États donateurs, la contribution équitable de la Suisse au financement international dans le domaine du climat, retenant une fourchette de 450 à 600 millions de francs par an²⁶. En 2022, la Suisse a mis à disposition environ 711 millions de francs de sources publiques et privées en vue de la mise en œuvre de mesures de protection du climat dans les pays en développement. Le pays a ainsi largement dépassé la contribution équitable définie par le Conseil fédéral.

Lors de la 29^e Conférence des parties en novembre 2024, un nouvel objectif collectif de financement a été adopté pour la période après 2025. Il s'élève à 300 milliards de dollars par an, à atteindre à partir de 2035. Le Conseil fédéral déterminera probablement la contribution de la Suisse au nouvel objectif durant l'été 2025.

Soutien étatique aux mesures de réduction des émissions et d'adaptation à l'étranger

Comme l'illustrent les exemples ci-après, on constate sur le plan international une tendance des États à soutenir largement des mesures de réduction des émissions et d'adaptation. Souvent, ces dépenses sont financées grâce à un endettement supplémentaire.

En *Allemagne*, le fonds pour le climat et la transformation constitue l'instrument central du gouvernement fédéral pour encourager la transformation énergétique et les mesures de protection du climat²⁷. Les ressources de ce fonds sont séparées juridiquement et économiquement du budget fédéral. Elles proviennent des parts des recettes issues du SEQE de l'Union européenne revenant à ce fonds ainsi que de la tarification du CO₂ dans le cadre du négoce des droits d'émission au niveau national²⁸. Les dépenses se sont chiffrées à quelque 30 milliards d'euros par an en 2022 et 2023, ce qui correspond à 0,7 % du PIB allemand (4221 milliards d'euros) pour l'année 2023²⁹. Pour 2024, près de 49 milliards sont prévus. Les moyens sont alloués en 2024 au développement d'énergies renouvelables et d'une économie de l'hydrogène, au développement de la microélectronique dans l'industrie, au développement continu de l'électromobilité (extension de l'infrastructure de recharge comprise), à l'encouragement fédéral dans le secteur du bâtiment, aux mesures d'allègement visant à faire baisser les coûts de l'énergie pour la population ainsi qu'aux entreprises nécessitant

²⁶ Cf. www.parlament.ch > 15.3798 > Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3798 de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 2 juillet 2015.

²⁷ Cf. information du 21 décembre 2023 du Ministère fédéral de l'économie et de la protection du climat. Peut être consulté sous: www.bmwk.de > Der Klima- und Transformationsfonds 2024: Entlastung schaffen, Zukunftsinvestitionen sichern, Transformation gestalten.

²⁸ Cf. communiqué de presse du 9 août 2023 du Ministère fédéral des finances. Peut être consulté sous: www.bundesfinanzministerium.de > Klima- und Transformationsfonds: Gezielt und technologieoffen in die Transformation unseres Landes investieren.

²⁹ www.statistikportal.de > vgrdl > Ergebnisse-Länderebene > Bruttoinlandsprodukt-Bruttowertschoepfung > BIP.

de très grandes quantités d'énergie qui sont en situation de concurrence avec d'autres entreprises à l'étranger.

Aux *États-Unis*, l'IRA («*Inflation Reduction Act*») adopté en août 2022 comprend notamment le plus grand programme d'investissement dans l'histoire du pays en faveur de la protection du climat. Ce sont quelque 370 milliards de dollars américains qui sont rendus disponibles jusqu'en 2032 sous forme de subventions, de crédits d'impôt et de prêts. Ces moyens soutiennent notamment l'extension des capacités de production d'énergies renouvelables, des mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique dans les ménages privés et à réduire les émissions des centrales à gaz et au charbon ainsi que des exploitations agricoles, des ports et des communes. L'IRA prévoit également l'encouragement de l'énergie nucléaire et des technologies de captage et stockage du CO₂. Des crédits d'impôt sont par ailleurs accordés pour des investissements dans les énergies éolienne et solaire et pour l'achat de véhicules électriques³⁰.

L'*Union européenne* s'est dotée d'une série de programmes de soutien et d'encouragement³¹. Le Fonds européen pour l'innovation est un instrument phare de l'Union européenne qui soutient des technologies novatrices de décarbonation des participants au SEQE³². Le fonds est alimenté par les recettes issues de la mise aux enchères du SEQE de l'UE et dispose pour la période d'échange actuelle (de 2020 à 2030) d'environ 38 milliards d'euros. On estime que ce fonds peut mettre à disposition environ 1 à 1,5 milliard d'euros de moyens d'encouragement par an, et même 4 milliards d'euros pour 2024³³. Ce fonds est en cours de consolidation dans le cadre de la réforme du SEQE de l'UE.

Par ailleurs, pour atténuer les conséquences sociales du SEQE étendu envisagé sur les secteurs du bâtiment et des transports, l'UE prévoit de reverser à un nouveau Fonds social pour le climat environ 25 % des recettes provenant de la vente des droits d'émission. Les États membres pourront disposer de ce fonds (minimum 87 milliards d'euros au total de 2026 à 2032) pour promouvoir des investissements dans le secteur du bâtiment (p. ex. rénovations de bâtiments, remplacement d'installations de chauffage à combustibles fossiles) et pour encourager la mobilité à faibles émissions. À quoi s'ajouteront des aides directes au revenu. Le soutien est destiné aux ménages à faible revenu, aux petites entreprises et aux usagers des transports n'ayant pas accès

³⁰ Cf. The White House: Inflation Reduction Act Guidebook | Clean Energy. Peut être consulté sous: www.whitehouse.gov > clean energy; IEA (2024) Inflation Reduction Act of 2022. Peut être consulté sous: www.iea.org/policies/16156-inflation-reduction-act-of-2022.

³¹ Cf. www.umweltbundesamt.de > Der EU-Innovationsfonds im Zusammenspiel mit anderen Förderprogrammen in Deutschland und der EU, *CLIMATE CHANGE* 08/2022, Projektnummer 133718.

³² Cf. Commission européenne: Innovation Fund. Peut être consulté sous: <https://climate.ec.europa.eu> > Home > EU Action > EU funding for climate action > Innovation Fund.

³³ Cf. Commission européenne: Innovation Fund 2023 Call. Peut être consulté sous: <https://cinea.ec.europa.eu> > Funding opportunities > Calls for proposals.

aux services énergétiques de base ou qui doivent faire face à des coûts de transport élevés ou n'ont qu'un accès restreint à des moyens de transport abordables³⁴.

À l'instar des États-Unis et de l'UE, la *Chine* réalise d'importants investissements publics pour faire évoluer l'approvisionnement énergétique et ainsi relancer la croissance économique³⁵. Le pays investit plus que tout autre dans les énergies renouvelables et dans la recherche et le développement et a rejoint l'avant-garde de la mobilité électrique³⁶.

Bien que les États-Unis et la Chine réalisent d'importants investissements pour transformer leur approvisionnement énergétique, des instruments de tarification tels que la taxe sur le CO₂ ou les systèmes d'échanges de quotas d'émission ne jouent qu'un rôle secondaire dans ces deux pays. Par comparaison avec la Suisse, la proportion des émissions de CO₂ tarifées est plus faible, et le montant de la taxe en particulier est moins élevé³⁷.

2.3.2 Politique de la biodiversité

La Confédération suisse s'engage déjà en faveur de la conservation durable des ressources naturelles. Elle y est obligée par la Cst. (art. 2, al. 4, Cst.). La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain (art. 73 Cst.). La Confédération doit protéger l'être humain et son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes (art. 74, al. 1, Cst.). La Cst. prévoit que l'exécution des dispositions fédérales incombe aux cantons dans la mesure où elle n'est pas réservée à la Confédération par la loi (art. 74, al. 3, Cst.). Plusieurs lois fédérales contiennent par ailleurs d'importantes dispositions relatives à la protection de la biodiversité³⁸.

³⁴ Cf. communiqué de presse du 25 avril 2023 du Conseil de l'Union européenne. Peut être consulté sous: www.consilium.europa.eu > Actualités et médias > Communiqués de presse > «Ajustement à l'objectif 55»: le Conseil adopte des actes législatifs clés pour atteindre les objectifs climatiques à l'horizon 2030. Voir aussi Commission européenne: Social Climate Fund. Peut être consulté sous: <https://climate.ec.europa.eu> > EU Action > EU Emissions Trading System (EU ETS) > Social Climate Fund.

³⁵ Cf. Center for Research on Energy and Clean Air (2024): Clean energy was top driver of China's economic growth in 2023. Peut être consulté sous: www.carbonbrief.org > Analysis: Clean energy was top driver of China's economic growth in 2023.

³⁶ Cf. International Energy Agency (2024), World Energy Investment 2024. Peut être consulté sous: www.iea.org > Reports > World Energy Investment 2024.

³⁷ Cf. OCDE (2024), Taux effectifs sur le carbone 2023. Tarification des émissions de gaz à effet de serre au moyen de taxes et d'échanges de quotas d'émission. Peut être consulté sous: www.oecd.org > Publications > Taux effectifs sur le carbone 2023.

³⁸ Cf. www.ofev.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Législation et exécution > Lois et ordonnances.

Fondés sur le droit de l'environnement en vigueur, les objectifs environnementaux pour l'agriculture concernent, entre autres domaines, la biodiversité³⁹. La Stratégie Biodiversité Suisse⁴⁰ adoptée par le Conseil fédéral en 2012 a fixé le but suivant: la biodiversité doit être riche et en mesure de réagir aux changements et les services écosystémiques doivent être conservés à long terme. Cette stratégie a été concrétisée en 2017 par un plan d'action approuvé par le Conseil fédéral⁴¹. Eu égard aux résultats de l'analyse d'impact, le Conseil fédéral a décidé le 21 juin 2023 de prolonger d'une année la première phase de mise en œuvre du plan d'action, à savoir jusqu'à fin 2024. Le 20 novembre 2024, le Conseil fédéral a chargé l'OFEV de mettre en œuvre la deuxième phase du plan d'action Stratégie Biodiversité de 2025 à 2030⁴².

La Confédération et les cantons se mobilisent pour sauvegarder durablement les ressources naturelles. Au cours des dernières décennies, la Confédération a renforcé son engagement financier. En effet, les dépenses fédérales directes en faveur de la biodiversité s'élèvent aujourd'hui à près de 600 millions de francs par an (ce qui correspond à environ 0,1 % du PIB), alors que le montant était de 275 millions de francs en 2011. Totalisant quelque 443 millions de francs en 2022, les contributions à la biodiversité octroyées dans le cadre des paiements directs dans l'agriculture constituent une des plus importantes mesures de soutien visant à préserver et à favoriser la biodiversité (cf. art. 73 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture⁴³). À quoi s'ajoutent les contributions globales annuelles allouées par la Confédération aux cantons dans le contexte des conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement⁴⁴, en particulier via les programmes dans les domaines de la protection de la nature (64,6 millions de francs), de la faune (2,6 millions de francs), de la biodiversité en forêt (19,8 millions de francs) et de la revitalisation des eaux (23,2 millions de francs). Enfin, la Confédération verse également une contribution annuelle au parc national (environ 4 millions de francs).

³⁹ Cf. Office fédéral de l'environnement (OFEV), Office fédéral de l'agriculture (OFAG): Objectifs environnementaux pour l'agriculture. À partir de bases légales existantes. Connaissance de l'environnement 8/20. Berne, 2008. Peut être consulté sous: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Publications et études > Objectifs environnementaux pour l'agriculture. À partir de bases légales existantes. Cf. Office fédéral de l'environnement (OFEV), Office fédéral de l'agriculture (OFAG): Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Rapport d'état 2016. Connaissance de l'environnement 16/33. Berne, 2016. Peut être consulté sous: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Publications et études > Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Rapport d'état 2016. Voir aussi www.parlement.ch > 13.4284 > Rapport en réponse au postulat 13.4284 Bertschy du 13 décembre 2013.

⁴⁰ Cf. Office fédéral de l'environnement OFEV, Stratégie Biodiversité Suisse. En exécution de la mesure 69 (objectif 13, art. 14, section 5) du programme de la législature 2007–2011: «Élaborer une stratégie en faveur du maintien et du développement de la biodiversité», Berne, 2012. Peut être consulté sous: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Publications et études.

⁴¹ Cf. Office fédéral de l'environnement (2017), Stratégie Biodiversité Suisse et plan d'action. Peut être consulté sous: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Informations pour spécialistes > Politique de la biodiversité > Stratégie et plan d'action.

⁴² Cf. www.ofev.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Informations pour spécialistes > Politique de la biodiversité > Stratégie et plan d'action.

⁴³ RS 910.1

⁴⁴ Cf. www.ofev.admin.ch > Thèmes > Droit > Informations pour spécialistes > Conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement.

2.3.3 Politique en matière de formation

La loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)⁴⁵ décrit la *formation professionnelle* comme une tâche commune (art. 1). La Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail (Ortra) collaborent étroitement, l'objectif étant de veiller à garantir un système de formation et de formation continue de qualité. Dans une optique de pilotage stratégique du système de formation professionnelle, la Confédération est responsable de l'assurance de la qualité, du développement, de la transparence et de la comparabilité des offres.

Le système de formation professionnelle suisse s'appuie essentiellement sur la participation volontaire des entreprises et des Ortra, qui assurent ainsi leur propre relève grâce à la formation de main-d'œuvre et de cadres qualifiés. Les Ortra définissent les contenus de formation, qui sont axés sur les futurs besoins du marché. Toutes les formations professionnelles initiales font l'objet d'une vérification au moins tous les cinq ans et sont adaptées si nécessaire. En 2023, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation a approuvé 50 professions révisées ou nouvellement créées, par exemple installatrice solaire CFC ou installateur solaire CFC et monteuse solaire AFP ou monteur solaire AFP. En outre, les diplômes de la formation professionnelle supérieure sont régulièrement réexaminés et adaptés aux nouvelles évolutions.

Selon le relevé des coûts de la Confédération et des cantons, les coûts pour les pouvoirs publics s'élevaient en 2022 à quelque 3,8 milliards francs⁴⁶. La Confédération participe à hauteur d'un quart du montant des dépenses affectées par les pouvoirs publics (valeur prévue par l'art. 59, al. 2, LFPr) et soutient notamment des projets de développement de la formation professionnelle et de développement de la qualité ainsi que des prestations particulières d'intérêt public (art. 54 et 55 LFPr).

S'agissant de la formation professionnelle supérieure, les personnes participant à des cours préparatoires aux examens fédéraux peuvent bénéficier d'un soutien financier (financement axé sur la personne). Il n'existe toutefois aucun encouragement financier de la formation professionnelle dédié à des groupes professionnels spécifiques étant donné que le recrutement de main-d'œuvre est dans l'intérêt même des entreprises et des Ortra. Ces dernières sont donc responsables des aspects mercatiques de leurs professions respectives.

Les associations professionnelles et de branche ainsi que les entreprises participent au financement de la formation professionnelle, notamment en développant des offres de formation ou en élaborant du matériel de formation. Les moyens comprennent les contributions des membres, mais aussi des fonds de branche. Le Conseil fédéral peut déclarer le fonds en faveur de la formation professionnelle obligatoire (art. 60, al. 3,

⁴⁵ RS 412.10

⁴⁶ Relevé des coûts de la formation professionnelle cantonale 2022. Peut être consulté sous: www.sefri.admin.ch > Formation > Formation professionnelle et continue > Financement de la formation professionnelle > Relevé des coûts de la formation professionnelle cantonale.

LFPr) et contraindre toutes les entreprises d'une branche à participer aux coûts de la formation. Actuellement, il existe en Suisse plus de 30 fonds de ce type⁴⁷.

Les *hautes écoles* conçoivent leurs formations de manière autonome, ce qui leur permet de réagir aux derniers développements et besoins de l'économie et de la société. La Confédération n'est pas compétente pour réglementer les contenus, mais participe sous forme de contributions de base, de contributions aux investissements et de contributions liées à des projets.

La loi fédérale du 20 juin 2014 sur la formation continue (LFCo)⁴⁸ prévoit que la *formation continue* relève de la responsabilité individuelle (art. 5, al. 1, LFCo). La formation continue à des fins professionnelles est dispensée par les Ortra et des prestataires privés. Large et flexible, l'offre permet aux individus de s'adapter rapidement aux nouvelles exigences du marché. La Confédération et les cantons offrent leur soutien à titre subsidiaire et collaborent avec les milieux économiques pour créer des conditions-cadres favorables à la formation continue des adultes et aux réorientations de carrière.

Pour répondre à la demande de main-d'œuvre qualifiée, la structure de qualification de la population active doit s'adapter en continu aux besoins de l'économie. Le système éducatif suisse se distingue par sa forte perméabilité et par son orientation vers le marché du travail. Ainsi, les diplômes délivrés sont à la fois reconnus et recherchés sur le marché du travail. Le système s'ajuste constamment à l'évolution des exigences, comme le montre le rapport du Conseil fédéral «Adéquation entre besoins du marché du travail et personnel qualifié – pour un développement durable des professions»⁴⁹. Des offres dans ce sens ont été mises en place et sont développées en permanence. Par ailleurs, divers instruments éprouvés sont proposés pour financer les formations initiale et continue.

Finalement, depuis 2017, le programme «Climat – formation et communication» de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) soutient les compétences pertinentes en matière de climat dans les formations initiales et continues et, en collaboration avec l'OFEN, encourage des projets favorisant l'environnement et les compétences en matière d'énergie chez les professionnels⁵⁰.

47 Cf. www.sefri.admin.ch > Formation > Formation professionnelle et continue > Financement de la formation professionnelle > Fonds en faveur de la formation professionnelle.

48 RS 419.1

49 Peut être consulté sous: www.sefri.admin.ch > Publications et services > Publications > Base de données des publications.

50 Cf. www.ofev.admin.ch > Thèmes > Formation et recherche > Éducation à l'environnement > Encouragement des projets.

3 Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts visés

L'initiative pour un fonds climat déposée par le PS⁵¹ et les VERT-E-S⁵² entend renforcer la protection du climat et la production indigène d'énergie grâce à des investissements publics supplémentaires afin que la Suisse atteigne ses objectifs conformément à l'accord sur le climat. Pour ce faire, elle propose la création d'un fonds climat qui serait alimenté à partir du budget de la Confédération⁵³.

3.2 Réglementation proposée

L'initiative prévoit l'insertion dans la Cst. d'un nouvel art. 103a. Dans son al. 1, ce nouvel article exige que la Confédération, les cantons et les communes luttent contre le réchauffement climatique anthropique et ses conséquences sociales, écologiques et économiques conformément aux accords internationaux sur le climat. Les mesures à cette fin devront reposer sur un financement et une mise en œuvre socialement équitable. Selon les explications des initiants, les moyens financiers devront provenir du budget général de la Confédération afin de soulager les ménages aux revenus modestes ayant peu de marge de manœuvre pour se loger, se déplacer ou consommer⁵⁴.

L'al. 2 énumère des champs de mesures concrets qui recevront l'aide financière fédérale. Cela concerne en particulier la décarbonation (c'est-à-dire la transition vers un approvisionnement énergétique non fossile dans les domaines des transports, des bâtiments et de l'économie), l'efficacité énergétique, la sécurité de l'approvisionnement, le développement des énergies renouvelables, des mesures de formation nécessaires, des puits de carbone durables et naturels et le renforcement de la biodiversité.

S'agissant du financement, l'initiative prévoit avec l'al. 3 la création d'un fonds d'investissement qui sera alimenté par des moyens issus du budget de la Confédération. Ce fonds servira à soutenir financièrement les projets de la Confédération, mais aussi ceux des cantons, des communes et de tiers. Le fonds ou des tiers mandatés par la Confédération peuvent également accorder des crédits, des garanties et des cautionnements.

Selon la disposition transitoire envisagée (art. 197, ch. 15, Cst.), le fonds sera alimenté chaque année d'un montant équivalant au minimum à 0,5 % et au maximum à 1 % du PIB (ce qui correspond à l'heure actuelle à près de 3,9 à 7,8 milliards de francs). L'initiative prévoit que le fonds ne sera pas comptabilisé parmi les dépenses fédérales soumises au frein à l'endettement. Les moyens pourront être réduits de manière appropriée si la Suisse atteint ses objectifs climatiques nationaux et internationaux.

L'initiative populaire «Pour une politique climatique sociale financée de manière juste fiscalement (initiative pour l'avenir)» déposée le 8 février 2024 par JS Suisse poursuit

⁵¹ www.sp-ps.ch/fr/campagne/fondsclimat

⁵² www.verts.ch/campagne/initiative-pour-un-fonds-climat

⁵³ www.fonds-climat.ch

⁵⁴ Peut être consulté sous: www.fonds-climat.ch > Texte de l'initiative > Texte explicatif.

des objectifs comparables⁵⁵. En effet, cette initiative entend favoriser une politique climatique sociale financée de manière juste afin de préserver un avenir digne d'être vécu. Pour ce faire, elle prévoit que la Confédération perçoive un impôt sur les successions et les donations à partir de 50 millions de francs. Les recettes de cet impôt (6 milliards de francs par an en moyenne) devront être utilisées pour financer la transformation de l'ensemble de l'économie nécessaire à la réalisation de cet objectif de politique climatique socialement juste⁵⁶.

3.3 **Commentaire et interprétation du texte de l'initiative**

3.3.1 **Art. 103a Encouragement d'une politique énergétique et climatique socialement équitable**

L'art. 103a prévu par l'initiative s'inscrit dans la section concernant l'ordre économique.

L'al. 1 prévoit comme principe que la Confédération, les cantons et les communes luttent contre le réchauffement climatique anthropique et ses conséquences sociales, écologiques et économiques conformément aux accords internationaux sur le climat.

L'accord sur le climat pose le cadre de la politique climatique internationale. Par cet accord, la communauté internationale s'est fixé pour objectif en 2015 de contenir l'élévation de la température mondiale moyenne bien en dessous de 2 °C par rapport à l'ère préindustrielle et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation de la température à 1,5 °C. En ratifiant l'accord sur le climat, la Suisse s'est engagée à commencer par réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50 % d'ici 2030 par rapport à 1990.

L'al. 1 du texte de l'initiative exige un financement et une mise en œuvre socialement équitables des mesures. Il y aurait lieu d'explicitier l'interprétation à donner à la formulation «financement socialement équitable». En pratique, plusieurs principes d'équité différents sont envisageables pour évaluer les coûts et les bénéfices de différentes variantes de financement et de mise en œuvre. Le législateur dispose donc d'une marge de manœuvre considérable dans la réalisation concrète de cette équité sociale s'agissant des questions de financement. Dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation, les projets de la Confédération sont systématiquement vérifiés s'agissant des effets de redistribution sur le plan social (entre les personnes et les groupes sociaux), des effets de redistribution sur le plan spatial (entre les régions) et des effets sur les générations futures⁵⁷.

Il reviendrait également au législateur de déterminer si les exigences de l'initiative (qui demande d'agir selon les accords internationaux sur le climat et de garantir un

⁵⁵ FF 2024 509

⁵⁶ Cf. www.estv.admin.ch > L'AFC > Politique fiscale > Interventions et initiatives en matière de politique fiscale > Initiatives populaires dans le domaine fiscal > 10.29 Initiative populaire fédérale «Pour une politique climatique sociale financée de manière juste fiscalement (initiative pour l'avenir)».

⁵⁷ Cf. www.seco.admin.ch > Situation économique & Politique économique > Politique économique > Réglementation > Analyse d'impact de la réglementation.

financement socialement équitable) auraient des répercussions sur les mesures helvétiques liées au financement climatique international. Selon les VERT-E-S suisses, la Suisse serait capable, grâce à l'initiative, de soutenir davantage de mesures de développement et d'adaptation respectueuses du climat dans les pays les plus touchés par les changements climatiques⁵⁸.

L'al. 2 précise que la Confédération aura non seulement la compétence, mais aussi l'obligation de soutenir. Il définit à quelles fins la Confédération allouera des aides financières. La Confédération soutiendra notamment:

- la décarbonation des transports, des bâtiments et de l'économie (let. a);
- l'utilisation économe et efficace de l'énergie, la sécurité de l'approvisionnement et le développement des énergies renouvelables (let. b);
- les mesures de formation, de formation continue et de reconversion nécessaires, y compris les contributions financières visant à compenser la perte de revenu pendant la période de formation (let. c);
- les puits de carbone durables et naturels (let. d);
- le renforcement de la biodiversité, en particulier afin de lutter contre les conséquences du réchauffement climatique (let. e).

La décarbonation des transports, des bâtiments et de l'économie (let. a) implique en particulier le passage à des propulsions exemptes d'énergies fossiles dans le domaine de la circulation routière, le remplacement des sources de chaleur fossiles dans les bâtiments, le remplacement des combustibles fossiles par des énergies renouvelables ainsi qu'un renforcement de l'électrification dans l'industrie. La let. b répète pour l'essentiel les objectifs de l'art. 89 Cst. sur la politique énergétique. Les mesures qui contribuent aux objectifs mentionnés ici sont en particulier celles qui renforcent la production d'énergies renouvelables, la gestion économe de toutes les ressources énergétiques des ménages avec des buts précis et l'approvisionnement ininterrompu des consommateurs en électricité et en chaleur dans la qualité requise et à des prix appropriés. Les mesures de formation, de formation continue et de reconversion (let. c) serviraient notamment à transmettre des compétences (nouvelles) nécessaires à la transition énergétique et à garantir un nombre suffisant de spécialistes dans les domaines professionnels concernés. Cette disposition prévoit une compensation des pertes de revenu durant la période de formation.

La let. d s'intéresse au rôle des technologies qui extraient le CO₂ et le stockent durablement. Sachant que certaines émissions de gaz à effet de serre ne peuvent être évitées, ces technologies sont nécessaires pour atteindre l'objectif de zéro net. Toujours est-il qu'il conviendrait de préciser le sens de la formulation «puits de carbone durables et naturels». La loi sur le CO₂ révisée définit la «*prestation de puits de carbone*» comme l'extraction de CO₂ de l'atmosphère pouvant être prise en compte, avec fixation de ce CO₂ dans un réservoir de carbone (art. 2, let. h, de la loi sur le CO₂ révisée). La permanence du stockage est un des critères prépondérants⁵⁹.

⁵⁸ www.verts.ch/campagne/initiative-pour-un-fonds-climat

⁵⁹ FF 2022 2651

Finalement, la let. e demande un renforcement de la biodiversité, en particulier en vue d'améliorer la capacité d'adaptation face aux changements climatiques (notion de résilience). Une biodiversité riche et capable de s'adapter contribue dans une large mesure à atténuer les changements climatiques et leurs conséquences. En effet, les changements climatiques continuent de mettre la biodiversité sous pression. Les mesures visant à renforcer la biodiversité participent ainsi à la protection du climat et à l'adaptation aux changements climatiques. Dans l'initiative, ces deux aspects sont traités à l'art. 103a, al. 2, let. d et e.

La liste de l'al. 2 n'est pas exhaustive. Par ailleurs, le texte de l'initiative ne prévoit pas de donner la priorité à l'une ou à l'autre des finalités d'encouragement envisagées. Il ne précise pas non plus quelles mesures et quels instruments concrets (nouveaux) devraient être employés pour atteindre les objectifs climatiques et pour la transition énergétique.

Le fonds d'investissement est ancré à l'al. 3. La Confédération devra disposer d'un fonds d'investissement pour financer ses propres projets et pour contribuer financièrement aux projets des cantons, des communes et de tiers. Ce fonds ou des tiers mandatés par la Confédération pourront également accorder des crédits, des garanties et des cautionnements.

L'al. 4 proposé par l'initiative prévoit que les modalités détaillées seront réglées dans une loi fédérale qui devrait être adoptée dans un délai de trois ans suivant l'acceptation de l'article (cf. ch. 3.3.2).

Pour atteindre les objectifs visés à l'al. 1, l'initiative attribue des compétences législatives à la fois à la Confédération, aux cantons et aux communes. Cependant, la mise en œuvre sur le plan juridique des al. 2 et 3 est réservée à la seule Confédération.

3.3.2 Disposition transitoire à l'art. 197, ch. 15

Le texte de l'initiative renferme un nouvel art. 103a Cst., mais prévoit également l'introduction d'un art. 197, ch. 15, Cst. Ce chiffre indique en particulier que le fonds est alimenté chaque année jusqu'en 2050, au plus tard à partir de la troisième année suivant l'acceptation de l'initiative par le peuple et les cantons, d'un montant équivalant au minimum à 0,5 % et au maximum à 1 % du PIB (cf. ch. 4.2.2, *Conséquences financières*).

Le texte de l'initiative ne précise pas si cette fourchette du PIB sera mise à disposition *en plus* des dépenses actuelles selon le ch. 2.3.1, ni dans quelle mesure le cas échéant, ni comment ce fonds s'articulerait avec les mesures existantes. Il n'indique pas non plus quelles seraient les prestations des cantons (dans les domaines environnementaux qui sont à financer conjointement par la Confédération et les cantons, en principe au moins 50 % de l'engagement fédéral). Il mentionne uniquement la base de calcul pour le montant total que la Confédération devra verser chaque année dans le fonds.

Dans leur texte explicatif⁶⁰, les initiants indiquent que le texte de l'initiative n'est pas destiné à remplacer les dispositions constitutionnelles existantes, mais plutôt à com-

⁶⁰ Peut être consulté sous: www.fonds-climat.ch > Texte de l'initiative > Texte explicatif.

pléter les mesures existantes (p. ex. les taxes d'incitation). Le financement par le fonds climat entend compléter les instruments actuels. Par conséquent, il serait loisible à la Confédération de rediriger vers le fonds des dépenses existantes ou des recettes déjà affectées aujourd'hui (p. ex. celles issues de la taxe sur le CO₂).

Le montant à verser dans le fonds ne sera pas comptabilisé dans le plafond des dépenses totales qui doivent être approuvées dans le budget au sens de l'art. 126, al. 2, Cst. Se pose ainsi la question de savoir quel est le rapport entre cette nouvelle exigence et le mécanisme global de frein à l'endettement ancré à l'art. 126 Cst.

L'art. 126, al. 2, Cst. porte sur le budget ordinaire de la Confédération, c'est-à-dire les dépenses et recettes ordinaires annuelles du budget. L'art. 197, ch. 15, 2^e phrase, de l'initiative prévoit que les apports annuels au fonds (des montants de plusieurs milliards) ne seront pas inscrits aux dépenses ordinaires de la Confédération, qui sont plafonnées en fonction des recettes corrigées des variations conjoncturelles. Selon le texte explicatif des initiants, le fonds «n'est pas soumis au frein aux dépenses, pour que ces ressources soient effectivement mises à disposition»⁶¹. Les apports dans le fonds ne seraient donc pas compensés chaque année par des économies dans le budget ordinaire ou des recettes excédentaires: la Confédération devrait provisoirement s'endetter. Les apports annuels dans le fonds pourraient être réalisés au titre des besoins financiers exceptionnels prévus à l'art. 126, al. 3, Cst. Une autre possibilité serait de financer ces apports via un nouveau type de dépenses qui ne seraient ni ordinaires ni extraordinaires.

En vertu de l'art. 15, al. 1, let. a, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)⁶², les besoins financiers exceptionnels peuvent se justifier si «des événements extraordinaires échappant au contrôle de la Confédération l'exigent». Les dépenses extraordinaires qui ne peuvent être couvertes par des recettes extraordinaires doivent être compensées à moyen terme par le budget ordinaire. Elles sont soumises au mécanisme de compensation du découvert du compte d'amortissement (cf. en particulier art. 17b et 17e LFC). Ce mécanisme est cependant conçu pour des dépenses uniques (une année ou quelques années). Si des dépenses extraordinaires sont décidées jusqu'à l'horizon 2050, il ne fonctionne plus (sans recettes excédentaires). De deux choses l'une: soit le plafond des dépenses dans le budget ordinaire est abaissé durablement (mais ce serait contraire à ce qui est demandé par l'initiative pour un fonds climat), soit la compensation commence à partir de 2050 (mais dans ce second cas, les montants accumulés sur le compte d'amortissement seraient si élevés qu'il ne serait presque plus possible de les amortir). Par ailleurs, un financement annuel du fonds à l'aide de dépenses exceptionnelles n'aurait plus un caractère exceptionnel. La possibilité de réaliser des dépenses extraordinaires sert à garantir que les pics de dépenses souvent uniques ou imprévus ne nécessitent pas des coupes dans d'autres dépenses de l'État et ne mettent pas en danger la continuité des tâches de l'État. Alimenter régulièrement un fonds par des apports fixes précalculés pour pérenniser l'organisation de la politique climatique serait tout sauf exceptionnel, du point de vue du frein à l'endettement.

Si le financement était réglé par la création d'une nouvelle catégorie de dépenses (qui ne soit ni ordinaire ni extraordinaire), des dépenses apparaîtraient qui entraîneraient

⁶¹ Peut être consulté sous: www.fonds-climat.ch > Texte de l'initiative > Texte explicatif.

⁶² RS 611.0

provisoirement un accroissement de la dette de la Confédération. Il ne faudrait toutefois pas que ces dépenses se traduisent par une augmentation de la dette tous les ans dans la durée, car l'initiative pour un fonds climat ne prévoit pas d'exception à l'art. 126, al. 1, Cst., en vertu duquel la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes.

Qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre type de dépenses, et sachant que les soldes des comptes d'amortissement (27 milliards de francs en négatif) et du compte de compensation (20 milliards de francs en positif)⁶³ n'offrent aucune marge de manœuvre financière en raison de l'art. 126, al. 1, Cst., le fonds climat ne devrait pas être financé, à moyen et long termes, par des dettes.

La révision partielle de la LEne acceptée en votation populaire le 9 juin 2024, par exemple, prévoit certes que le fonds alimenté par le supplément perçu sur le réseau (fonds spécial au sens de l'art. 52 LFC) puisse s'endetter. Le montant de cette dette est toutefois défini par la législation et limité. De plus, le remboursement de cette dette à l'aide des revenus tirés du supplément est clairement réglé en amont et donc garanti (art. 37a LEne dans sa version révisée). Même les fonds conçus de la sorte doivent respecter les limites constitutionnelles liées au frein à l'endettement. Étant donné que le supplément est versé au fonds en vertu de l'art. 35 LEne, le financement du fonds est garanti, et avec lui la diminution de dettes éventuelles. Ce n'est que grâce à ce refinancement assuré au sein d'un cycle conjoncturel qu'il est possible de garantir la conformité au principe du frein à l'endettement de cet endettement temporaire du fonds alimenté par le supplément.

Pour résumer, le Conseil fédéral est d'avis que le nouvel art. 197, ch. 15, envisagé par l'initiative pour un fonds climat permettrait que les apports au fonds ne soient pas compensés intégralement depuis le début ni chaque année par des économies dans le budget ordinaire ou par des recettes excédentaires. Il s'agirait plutôt d'autoriser une augmentation temporaire de l'endettement, sachant qu'un accroissement annuel de la dette dans la durée de l'ordre d'environ 5 à 10 milliards serait contraire à la teneur de l'art. 126, al. 1, Cst., qui prévoit que la Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes. Le texte de l'initiative n'exclut pas un contre-financement via des recettes excédentaires (obtenues p. ex. grâce à des augmentations d'impôts).

L'art. 197, ch. 15, précise finalement aussi que le montant à verser dans le fonds peut être réduit de manière appropriée si la Suisse a atteint ses objectifs climatiques nationaux et internationaux. À l'art. 3, la LCI prévoit un objectif de zéro net à l'horizon 2050 (al. 1) ainsi qu'un bilan d'émissions net total négatif pour la Suisse pour la période postérieure à 2050 (al. 2). Les modalités de la trajectoire d'émissions nettes négatives du pays après 2050 n'ont pas encore été définies et devront être clarifiées à mesure que la politique climatique helvétique évolue. En vertu de l'art. 3, al. 1, LCI, la Suisse devra réduire le plus possible ses émissions de gaz à effet de serre également après 2050, le bilan négatif net devant ensuite être atteint en recourant à des technologies d'émission négative en Suisse et à l'étranger. Au vu de ces éléments, il est improbable que le montant à injecter dans le fonds puisse être réduit avant 2050. Il est

⁶³ Cf. Comptes d'État 2023, tome 1A, p. 29. Peut être consulté sous: www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Comptes d'État.

même probable qu'il faille apporter des moyens limités au fonds après 2050 également.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Conformité aux principes et valeurs de la Suisse

Le Conseil fédéral partage l'objectif général de l'initiative. Il souhaite limiter le réchauffement climatique conformément aux accords internationaux sur le climat. L'objectif de zéro net jusqu'à 2050 fixé par le Conseil fédéral le 28 août 2019 est ancré au niveau de la loi (art. 3, al. 1, LCI). La LCI s'accompagne d'objectifs intermédiaires clairs pour permettre un meilleur contrôle de sa réalisation. De plus, des valeurs indicatives sont définies pour les différents secteurs qui garantissent que tous les domaines partiels participent en fonction de leur potentiel de réduction. Le Conseil fédéral estime qu'il s'agit d'une étape importante pour poser un cadre précis favorable à des décisions d'investissement à long terme.

Par ailleurs, le Conseil fédéral reconnaît que des investissements considérables sont nécessaires pour atteindre les objectifs climatiques et assurer la transition du système d'approvisionnement énergétique (cf. ch. 2.1). Le Conseil fédéral est également d'avis qu'il est important de concevoir des mesures socialement acceptables et que la Suisse participe de manière équitable au financement climatique international.

Cependant, l'approche proposée par les initiants va trop loin du point de vue du Conseil fédéral. Un fonds climat doté de moyens fédéraux supplémentaires se chiffrant en milliards ferait dans une large mesure porter la responsabilité à l'État s'agissant des objectifs climatiques. La politique climatique actuelle repose sur une diversité d'éléments: des instruments économiques, des réglementations et des aides financières ciblées. Or, si les pouvoirs publics injectaient des montants supplémentaires considérables dans cette politique, cela pourrait affaiblir le principe de causalité inscrit à l'art. 74, al. 2, Cst., qui prévoit que les frais de prévention et de réparation en matière d'atteintes à l'environnement sont à la charge de ceux qui les causent. Il faudrait par ailleurs s'attendre à des coûts économiques en raison d'effets d'aubaine et d'une attribution inefficace des moyens (cf. ch. 4.2.4).

Grâce aux mesures d'encouragement et de soutien actuelles et à celles applicables à partir de 2025, la Confédération dispose de moyens considérables (de l'ordre de 2 milliards par an) pour la transition énergétique et la lutte contre les changements climatiques et leurs effets, même en comptant les possibles réductions liées au programme d'allègement des finances fédérales. En outre, 600 millions de francs par an sont disponibles en faveur du maintien et de la promotion de la biodiversité. Ensemble, la loi sur le CO₂ révisée, la LCI et la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables répondent à l'exigence principale de l'initiative. Il n'est donc pas nécessaire de créer un nouveau fonds.

L'exigence posée par l'initiative que le fonds soit alimenté tous les ans avec des moyens fédéraux supplémentaires à hauteur de vraisemblablement plusieurs milliards de francs pourrait, selon les modalités de mise en œuvre, affaiblir le frein à l'endettement ancré dans la Cst. (cf. ch. 3.3.2 et 4.2.2, *Conséquences financières*). Cela con-

treviendrait aux principes de politique financière de la Confédération, qui accordent de l'importance à la soutenabilité des finances publiques ainsi qu'à la compensation des variations de la conjoncture et de la croissance. Si le fonds climat était financé principalement par un endettement supplémentaire (cf. ch. 4.2.5), les charges seraient probablement reportées sur les générations futures.

Contrairement à l'initiative, la trajectoire adoptée permet de concevoir et de développer plus avant des mesures visant à concrétiser les objectifs climatiques à long terme qui sont ciblées et fondées sur les besoins, tout en attribuant certaines responsabilités également aux milieux économiques et à la population.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation

4.2.1 Conséquences sur la réalisation des objectifs climatiques et sur l'environnement

L'initiative exige un renforcement des mesures de politique climatique et énergétique conformément aux accords internationaux. En vertu des objectifs ancrés dans la LCI en vue d'honorer les obligations internationales de la Suisse (cf. ch. 3.3), les objectifs environnementaux principaux pouvant être déduits de l'initiative seraient les suivants: la Suisse chercherait, d'une part, à renforcer ses mesures de protection du climat et, d'autre part, à ne plus émettre à l'horizon 2050 davantage de gaz à effet de serre qu'elle ne peut compenser durablement par des puits de carbone sûrs.

Si l'initiative était acceptée, les moyens actuellement mis à disposition par la Confédération pour des mesures de protection du climat, d'adaptation aux changements climatiques et de biodiversité ainsi que pour la transition énergétique devraient être doublés. Par ailleurs, la responsabilité de la réalisation des objectifs climatiques serait dans une large mesure reportée sur l'État. Les mesures supplémentaires dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'industrie ainsi que les mesures de formation et de reconversion pourraient contribuer à accélérer la décarbonation, à améliorer l'efficacité énergétique et à augmenter la disponibilité d'énergies renouvelables pour l'habitat et la mobilité. L'encouragement des technologies d'émission négative, qui absorbent durablement le CO₂ présent dans l'atmosphère, peut permettre d'accélérer la progression en vue de l'objectif de zéro net. Une augmentation des moyens alloués aux mesures dans le domaine de la biodiversité peut avoir des répercussions positives sur son maintien et sa promotion. Si les subventions étaient étendues selon l'ampleur prévue par l'initiative, il faudrait toutefois s'attendre à des effets d'aubaine considérables.

Diverses mesures de politique climatique susceptibles d'être utilisées pour atteindre l'objectif de zéro net entraînent d'autres effets environnementaux (secondaires). Ainsi, l'assainissement énergétique des bâtiments et le remplacement des combustibles et des carburants fossiles par des énergies non polluantes contribuent simultanément à réduire les polluants atmosphériques tels que les oxydes d'azote, le monoxyde de carbone, les poussières fines et l'ozone, ce qui se traduit par une diminution des affections liées à la pollution de l'air et des décès, et par une baisse des coûts de santé et des dégâts causés aux bâtiments. La combustion de la biomasse ne présentera

toutefois un bilan positif pour la qualité de l'air qu'à condition qu'elle se fasse dans des installations à faibles émissions de poussières fines. Parmi les autres effets secondaires environnementaux importants liés aux mesures de protection du climat, on peut citer les effets sur les émissions de bruit, la qualité du sol ou la biodiversité.

Il est impossible de déterminer avec certitude quels effets l'initiative, si elle est acceptée, pourrait avoir sur la quantité des émissions de gaz à effet de serre émis en Suisse et sur le maintien et l'amélioration de la biodiversité. Pour commencer, en prévoyant une fourchette comprise entre 0,5 et 1 % du PIB, l'initiative ne donne qu'un cadre vague s'agissant des moyens qui alimenteraient le fonds climat: les moyens qui seraient effectivement à disposition pour les différentes mesures pourraient varier considérablement. Ensuite, les mesures concrètes de mise en œuvre de l'initiative et de financement devraient être arrêtées au niveau de la loi. Dernier point et non le moindre, l'objectif de zéro net inscrit dans la LCI a été décidé par le Parlement. On peut donc s'attendre à ce que les mesures nécessaires à atteindre cet objectif soient prises non seulement par la Confédération, les cantons et les communes, mais aussi par l'économie et la population.

4.2.2 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières

Si l'initiative est acceptée, la Confédération devrait alimenter le fonds climat à hauteur de 0,5 à 1 % du PIB tous les ans. Pour l'année 2023, cela aurait équivalu à une somme de quelque 3,9 à 7,7 millions de francs. Si les moyens nécessaires au fonds climat étaient mobilisés en sus des dépenses existantes, les dépenses fédérales en 2023 auraient augmenté de quelque 5 à 10 % (dépenses 2023 selon les comptes d'État: 81 milliards de francs). Par ailleurs, la valeur de 1 % du PIB correspond à l'objectif retenu par le Conseil fédéral et le Parlement pour les dépenses de l'armée. En cas d'acceptation, l'initiative pourrait entrer en vigueur en 2030 au plus tôt. Dans l'hypothèse d'une croissance économique nominale moyenne de 2,5 % par an⁶⁴, la Confédération devrait alimenter le fonds à hauteur de 4,8 à 9,5 milliards de francs durant l'année de sa potentielle introduction (2030). Même si la Confédération redirigeait vers le fonds des dépenses existantes et des recettes déjà affectées aujourd'hui (p. ex. celles issues de la taxe sur le CO₂), les montants ne seraient pas suffisants pour couvrir le besoin de financement tel qu'énoncé dans l'initiative.

Selon les dispositions légales prévues par l'initiative (cf. ch. 3.3.2), les apports au fonds pourraient certes être financés par un accroissement de la dette, mais uniquement temporairement, et non à moyen et long termes, ce en raison de l'art. 126, al. 1, Cst. C'est pourquoi, si l'initiative est acceptée, il y aurait lieu de trouver des possibilités de contre-financement dans le cadre de l'adaptation des actes législatifs existants. En d'autres termes, les montants annuels visés par les initiateurs pour alimenter le fonds devraient être financés à moyen terme par des recettes supplémentaires. Les princi-

⁶⁴ Cf. prévisions à moyen terme du SECO pour la croissance du PIB (scénario de référence) et le renchérissement. Peut être consulté sous: www.seco.admin.ch > Situation économique & Politique économique > Prévisions conjoncturelles > Prévisions de PIB, détails.

pales sources de recettes de la Confédération sont l'impôt fédéral direct (compte 2023: 27,8 milliards de francs) et la TVA (compte 2023: 25,1 milliards de francs)⁶⁵. Pour générer des recettes supplémentaires à hauteur de 4 à 8 milliards de francs, il faudrait par exemple augmenter les recettes de l'impôt fédéral direct de 14 à 28 %. Les charges additionnelles se répartiraient pour moitié sur les ménages privés d'une part et sur les entreprises d'autre part. L'on pourrait également envisager une augmentation de la TVA de 1,3 à 2,5 points de pourcentage.

D'autres sources de financement que l'impôt fédéral direct et la TVA sont potentiellement envisageables (voir aussi les explications relatives à l'initiative pour l'avenir, au ch. 3.2). En cas d'acceptation de l'initiative, il y aurait lieu d'étudier au cas par cas les différentes possibilités de financement.

Si les apports au fonds n'étaient pas contre-financés par des recettes supplémentaires (telles que des augmentations d'impôts), les dettes nettes de la Confédération, de l'ordre de 140 milliards de francs en 2023, augmenteraient de près de 3 à 6 % par an. En raison des dépenses supplémentaires de quelque 8 milliards par an, le volume d'émission moyen de la Trésorerie fédérale se verrait à peu près doubler. En 2023, les intérêts s'appliquant aux nouvelles émissions s'élevaient en moyenne à 1,2 %. Une telle augmentation du volume d'émission se traduirait par une augmentation considérable des intérêts passifs, et ce indépendamment de la situation en matière de taux d'intérêt. La forte augmentation des intérêts passifs ne serait pas (contrairement aux apports au fonds) exclue temporairement du frein à l'endettement et devrait être financée par le budget ordinaire de la Confédération. Les intérêts passifs l'emporteraient ainsi sur d'autres dépenses, bien que le financement des apports au fonds via des économies dans le budget ordinaire ne semble pas correspondre à l'esprit de l'initiative.

Par ailleurs, la création du fonds engendrerait un budget parallèle à celui des comptes fédéraux généraux. L'initiative ne précise pas dans quelle mesure le Parlement serait impliqué dans l'utilisation des moyens disponibles. À elle seule, la baisse de transparence qui découlerait de ce budget parallèle viendrait affaiblir l'influence du Parlement et entraver la définition de priorités.

Conséquences sur l'état du personnel

Selon les modalités retenues, la mise en œuvre du fonds climat prévu par l'initiative se traduirait par un accroissement des besoins en personnel pour la Confédération, mais aussi pour les cantons, en raison de la compétence de ces derniers dans le secteur du bâtiment en vertu de l'art. 89 Cst.

La conception et le développement du fonds climat proposé nécessitent des travaux de base de la part de l'administration. Il y aurait lieu en particulier d'évaluer quelles mesures sont nécessaires à la mise en œuvre et comment financer celles-ci afin de favoriser au mieux la progression en direction des objectifs, tout en tenant compte des instruments (d'encouragement) existants dans les domaines du climat et de l'énergie. Des ressources supplémentaires devraient ainsi être disponibles avant même l'entrée en vigueur de la législation d'exécution.

⁶⁵ Recettes 2023. Peut être consulté sous: www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Rapports financiers > Comptes d'État 2023.

Selon le texte de l'initiative, le fonds climat devrait servir à financer aussi bien des contributions à fonds perdu que des crédits, des garanties et des cautionnements, sachant que les mesures spécifiques devraient être définies au niveau de la loi. Indépendamment de ce qui précède, la mise en place et la réalisation de programmes de soutien nécessiteraient vraisemblablement pour chaque programme, selon les modalités de ceux-ci, plusieurs postes à temps plein. Par conséquent, il faudrait que des ressources supplémentaires soient disponibles en amont de l'entrée en vigueur de la législation d'exécution afin de préparer l'exécution. Il n'est pas possible de fournir ici une estimation exacte, car les moyens financiers sont délimités de manière vague et les finalités de l'encouragement ne sont pas définies précisément.

4.2.3 Conséquences pour les cantons

Les cantons accomplissent des tâches relevant de la politique énergétique, édictent leur propre législation sur l'énergie et sont chargés des mesures dans le secteur du bâtiment. Ils sont également compétents en matière de développement et de mise en œuvre de mesures d'adaptation aux changements climatiques au niveau cantonal. L'initiative exige que la Confédération, les cantons et les communes luttent contre le réchauffement climatique anthropique et ses conséquences. Les effets de cette demande sur les différentes compétences dépendraient de la législation d'exécution.

L'initiative attribue l'obligation de financement à la Confédération, sachant que le fonds climat devrait fournir des contributions à des projets des cantons et des communes. Les cantons et les communes pourraient ainsi profiter du soutien aux mesures, mais devraient éventuellement (selon les modalités d'exécution) contribuer financièrement à l'encouragement des mesures.

Le projet n'a pas de conséquences spécifiques pour les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

4.2.4 Conséquences économiques

Par comparaison avec la trajectoire suivie à l'heure actuelle, l'initiative souhaite en grande partie reporter la responsabilité de réalisation des objectifs climatiques sur l'État, en recourant bien davantage aux dépenses publiques.

Pour résumer, il est clair qu'une quantité considérablement plus importante de moyens fédéraux seraient disponibles pour la décarbonation, la biodiversité et la formation de spécialistes. Cependant, le fonds climat entraînerait une redistribution des moyens entre les différentes branches économiques et entre les diverses entreprises et affaiblirait le principe de causalité. Ainsi, il faudrait s'attendre également à des distorsions de la concurrence, qui auraient des répercussions néfastes sur l'économie. En outre, des investissements publics d'une telle ampleur entraîneraient des effets d'aubaine importants et, comme l'État est limité dans sa capacité à soutenir les innovations de manière ciblée, il faudrait s'attendre également à des mésallocations des aides financières.

Les investissements publics exigés par l'initiative soutiendraient le développement, la production et l'utilisation d'énergies renouvelables et de technologies novatrices, engendrant potentiellement des effets positifs à long terme sur l'exportation et les investissements privés. Les principaux bénéficiaires seraient les entreprises actives dans les domaines de la production d'énergie, de la construction et des technologies. On pourrait, entre autres, assister à une augmentation de la demande de technologies solaires, de pompes à chaleur et des isolations de bâtiments efficaces du point de vue énergétique. En outre, les entreprises fortement tributaires de combustibles fossiles ou qui émettent de grandes quantités de gaz à effet de serre pourraient tirer parti de subventions supplémentaires.

Étant donné que la Confédération devrait contre-financer le fonds climat à l'aide de recettes supplémentaires (cf. ch. 3.3.2 et 4.2.2, *Conséquences financières*), du moins à moyen terme, la charge fiscale des entreprises augmenterait fortement. On observerait alors un impact négatif sur la compétitivité et, de manière générale, une diminution de l'attractivité géographique sur le plan fiscal. On ne saurait exclure non plus une redistribution des moyens des entreprises «vertes» (qui ont déjà fixé des mesures et des objectifs ambitieux pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre) vers des entreprises fortement émettrices de gaz à effet de serre ou qui n'ont pas déployé suffisamment d'efforts par le passé pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

Selon les modalités de réalisation, les consommateurs pourraient avoir accès à des sources d'énergie renouvelables moins onéreuses dans les domaines de l'habitat et de la mobilité. En parallèle, le financement de l'initiative s'accompagnerait probablement d'une augmentation des impôts (p. ex. impôt fédéral direct ou TVA). Le coût de la vie en Suisse pourrait donc augmenter.

Par ailleurs, les aides considérables prévues qui seraient issues du budget de la Confédération affaibliraient le principe de causalité ancré dans le droit de l'environnement, ce qui engendrerait des pertes de bien-être dont l'ampleur dépendrait des modalités concrètes des mesures qui seraient fixées au niveau de la loi.

Les pertes de bien-être pourraient être dues notamment aux effets d'aubaine considérables susceptibles d'apparaître si des moyens financiers supplémentaires se chiffrant en milliards étaient alloués avant tout à des programmes d'encouragement, c'est-à-dire si ces moyens étaient en partie employés pour des mesures qui auraient été de toute façon mises en œuvre, même sans aide étatique. Selon les modalités des programmes d'encouragement et d'investissement, il se pourrait également que les investissements privés se voient écartés. Il serait donc essentiel de concevoir le fonds climat en choisissant des instruments de financement qui seraient complémentaires aux offres du secteur financier privé suisse (p. ex. des financements d'amorçage pour des projets au stade de développement, des subventions remboursables ou des garanties de crédit).

D'autres pertes de bien-être pourraient survenir, sachant que les aides supplémentaires considérables demandées pourraient amener certains acteurs à réaliser des investissements inefficaces ou non rentables. Si les acteurs privés sont amenés à investir dans les innovations de manière efficace et ciblée par des incitations du marché, la recherche du profit et des boucles de rétroaction directes, les acteurs publics sont sou-

vent moins efficaces dans le soutien aux innovations et moins efficaces dans la répartition des moyens.

4.2.5 Conséquences sociales

L'on peut s'attendre, sur la base de la LCI, à ce que les moyens nécessaires à atteindre les objectifs climatiques soient disponibles également en cas de rejet de l'initiative. Toutefois, en cas d'acceptation de l'initiative, de très importants moyens seraient engagés à court terme pour des mesures d'adaptation et de décarbonation, ce qui pourrait accélérer les progrès dans ces domaines les premières années. Cela pourrait entraîner une amélioration de la qualité de l'air et de la sécurité, ce qui à long terme aurait des répercussions positives sur l'environnement et sur la qualité de vie, et en particulier sur la santé de la population.

L'initiative souhaite un financement socialement équitable qui décharge les ménages à faible revenu. C'est pourquoi les moyens nécessaires devraient provenir de la caisse générale de la Confédération. Les sources de recettes principales de la Confédération sont l'impôt fédéral direct, qui est progressif, ainsi que la TVA, qui a tendance à peser plus lourd sur les ménages à faible revenu. La répartition des charges financières dépend par ailleurs de la manière dont les mesures seraient conçues, et notamment du mécanisme de redistribution des taxes qui serait implémenté. Globalement, on peut affirmer que les charges seraient reportées sur les générations futures si le fonds climat était financé principalement par un accroissement de la dette.

4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

L'initiative met en lumière le fort besoin d'investissements publics pour atteindre les objectifs climatiques conformément aux accords internationaux et pour renforcer la production énergétique indigène.

Le Conseil fédéral mène à l'heure actuelle une politique climatique et énergétique active, reprise sous forme de mesures dans plusieurs lois et sécurisant le financement en la matière. Des moyens considérables sont déjà disponibles aujourd'hui pour la décarbonation, l'efficacité énergétique, la sécurité de l'approvisionnement, le développement des énergies renouvelables, les mesures de formation nécessaires, les puits de carbones durables et naturels ainsi que le renforcement de la biodiversité, ce à travers la LCI, la loi sur le CO₂ révisée et d'autres actes législatifs (cf. ch. 2.3.1). Une des exigences centrales de l'initiative, à savoir que la Suisse agisse pour lutter contre les changements climatiques, est donc déjà remplie.

En cas d'acceptation de l'initiative, les moyens engagés aujourd'hui et ceux prévus devraient être augmentés rapidement et considérablement pour atteindre la fourchette requise de 0,5 à 1 % du PIB, indépendamment du fait que des dépenses existantes puissent être réaffectées ou non au fonds climat. De larges moyens seraient ainsi disponibles en continu en faveur des finalités à soutenir, ce qui le cas échéant conférerait une plus grande sécurité de planification aux acteurs concernés. Cela pourrait avoir un impact positif sur la réalisation de l'objectif de zéro net, accélérer l'approvision-

nement par des énergies renouvelables indigènes et favoriser le maintien et la promotion de la biodiversité (cf. ch. 4.2.1).

Cependant, ce fonds climat n'est pas nécessaire pour réaliser l'objectif de zéro net. Si l'on estime que de nouvelles mesures sont nécessaires, celles-ci pourraient être définies dans la législation spéciale, p. ex. dans la loi sur le CO₂ ou dans la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables. À ce titre, l'art. 11 LCl charge le Conseil fédéral de soumettre suffisamment tôt au Parlement des propositions pour continuer de développer la politique climatique pour la période d'objectifs suivante. L'obligation légale de prendre des mesures pour atteindre les objectifs de politique climatique implique déjà que le financement de telles mesures soit garanti.

Par ailleurs, l'augmentation considérable des moyens exigée par l'initiative et le regroupement de ces moyens dans un fonds entraîne des risques pour la Confédération et pour l'économie.

Premièrement, il serait malaisé en pratique d'engager des moyens d'une telle ampleur pour la transition énergétique et pour les mesures de protection du climat dans un laps de temps si bref, et la Confédération risquerait d'accuser une dette supplémentaire, même si les apports au fond étaient contre-financés à moyen terme par des recettes supplémentaires. De plus, une exception au frein à l'endettement pour une finalité spécifique créerait un précédent. Le caractère contraignant du frein à l'endettement pourrait s'en trouver affaibli et la solidité financière de la Confédération, menacée.

Deuxièmement, le fort accent sur les aides étatiques et le transfert de responsabilité des personnes privées et de l'économie à l'État pourraient engendrer des effets d'aubaine considérables et des mésallocations, avec des investissements inefficaces et non rentables (cf. ch. 4.2.4), ce qui aurait des coûts économiques. La politique climatique actuelle est le fruit d'évolutions successives depuis 1999. Elle mise sur une variété de mesures et ne se focalise pas uniquement sur des subventions fédérales. Des acteurs industriels émettant de grandes quantités de gaz à effet de serre sont également mis à contribution.

Troisièmement, ce fonds ferait naître le risque d'un manque de transparence et d'un manque d'influence pour le Parlement, sachant qu'un budget parallèle serait mis en place. Par ailleurs, un manque de coordination avec les activités des politiques sectorielles pourrait engendrer des redondances et des situations d'inefficacité. Les diverses mesures actuelles permettent quant à elles des incitations ciblées et axées sur les besoins.

Pour terminer, la plus-value de cette initiative dans le domaine de la formation n'est pas évidente. La collaboration entre la Confédération, les cantons et les organismes professionnels garantit que les offres de formation soient en adéquation avec les besoins de ces derniers et le marché du travail. Contrairement à ce système flexible et adaptatif, un soutien de mesures de formation spécifiques (p. ex. pour les métiers des domaines de l'énergie et du climat) réglementé au niveau de la Cst. risquerait de s'éloigner des besoins du marché du travail.

4.4 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

L'initiative est conforme à toutes les obligations internationales de la Suisse. À l'art. 103a, al. 1, elle exige explicitement que la Confédération, les cantons et les communes luttent contre le réchauffement climatique anthropique et ses conséquences conformément aux accords internationaux sur le climat. En s'étant fixé un objectif de zéro net à l'horizon 2050, la Suisse participe à contenir le réchauffement mondial en dessous du seuil critique de 1,5 °C et répond au mandat de politique climatique de l'accord sur le climat.

5 **Conclusions**

La Suisse consacre aujourd'hui déjà des moyens considérables à la décarbonation, à la restructuration du système énergétique et à la biodiversité. Grâce aux mesures d'encouragement et de soutien actuelles et à celles applicables à partir de 2025, la Confédération dispose de moyens de l'ordre de 2 milliards de francs par an pour la transition énergétique et la lutte contre les changements climatiques et leurs effets, même en comptant les possibles réductions liées au programme d'allègement des finances fédérales, ainsi que de 600 millions supplémentaires pour le maintien et la promotion de la biodiversité. Ensemble, la loi sur le CO₂ révisée, la LCI et la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables répondent à l'exigence principale de l'initiative. Il n'est donc pas nécessaire de créer un nouveau fonds. De plus, le cadre juridique en place oblige déjà le Conseil fédéral à présenter à temps des mesures pour atteindre les objectifs climatiques de la Suisse. Ainsi, au besoin, il est loisible au Parlement en tout temps d'engager des démarches démocratiques pour décider de mesures supplémentaires. Le choix de l'éventail de mesures ne devrait pas être précontraint par une orientation constitutionnelle uniquement axée sur les subventions fédérales.

La législation actuelle en matière de politique climatique et énergétique repose non seulement sur des aides financières, mais aussi sur divers instruments créant dans les différents secteurs des incitations conformes au principe de causalité et donc ciblées et efficaces. Ces mesures permettent donc des encouragements répondant aux besoins. Ce ne serait plus le cas si l'initiative pour un fonds climat était acceptée, car celle-ci prévoit un fonds rassemblant toutes les finalités de soutien, qui serait surdimensionné sur le plan thématique.

Le fonds climat exigé, que la Confédération devrait alimenter tous les ans par des apports qui, pour l'année d'introduction potentielle (2030), s'élèveraient à quelque 4,8 à 9,5 milliards de francs et augmenteraient chaque année avec le PIB, serait surdimensionné sur le plan financier également. Financer les apports au fonds par un accroissement de la dette entraînerait une croissance rapide des dettes nettes de la Confédération et serait préjudiciable à d'autres dépenses en raison de l'augmentation des intérêts passifs qui se produirait. Il en résulterait également un report des charges sur les générations futures. Et si les apports au fonds étaient contre-financés par des recettes supplémentaires, il serait alors nécessaire d'introduire des hausses d'impôts

qui auraient des conséquences économiques et dont l'acceptabilité politique est incertaine.

C'est pourquoi le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de soumettre l'initiative populaire au vote du peuple et des cantons et de recommander son rejet sans y opposer de contre-projet direct ou indirect.

