



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Kolly Gabriel / Schär Gilberte

2021-CE-106

### **Loi sur l'énergie : quelles conséquences pour le canton de Fribourg en cas d'acceptation ?**

#### **I. Question**

Après plusieurs années de débats, le vote final concernant la révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub> a eu lieu le 25 septembre 2020, à Berne. Un référendum a été lancé et les citoyen-ne-s voteront sur ce sujet le 13 juin prochain.

Aujourd'hui encore, les progrès, y compris en matière de protection de l'environnement, sont réalisés grâce aux investissements des entreprises, de taille moyenne, actives dans les nouvelles technologies et les produits innovants. Ces entreprises sont présentes dans le canton de Fribourg mais ne sont pas assez soutenues.

Le canton de Fribourg a accompli énormément d'efforts en vue de réduire ses émissions de CO<sub>2</sub> par habitant, de sorte que les objectifs climatiques de l'accord de Paris puissent être atteints d'ici 2030 sans lois supplémentaires, interdictions et autres mesures bureaucratiques qui nuisent à notre compétitivité. L'application des principes de cette loi risque de prêterit les régions périphériques.

Les coûts de cette nouvelle loi sont estimés pour la Suisse à entre 30 et 40 milliards de francs :

- > 12 centimes de plus à la pompe pour l'essence et le diesel, ce qui peut coûter à une famille 400 francs par an ;
- > le doublement de la taxe sur le CO<sub>2</sub> pour le mazout et le gaz, qui peut coûter 800 francs supplémentaires par an à une famille ;
- > la taxe sur les billets d'avion, qui peut coûter 500 francs supplémentaires par an à une famille.

Ces nouvelles taxes frapperont une fois de plus les classes moyennes qui travaillent durement, mais impacteront également les finances des communes et de notre canton.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Combien coûtera l'application de la nouvelle loi fédérale sur le CO<sub>2</sub> au canton de Fribourg ?
2. Le canton dispose-t-il d'une estimation du coût de l'application de la nouvelle loi pour les communes fribourgeoises ?
3. En cas d'acceptation par le peuple suisse, quelles mesures le canton va-t-il mettre en place pour soutenir les régions périphériques du canton ?

23 mars 2021

## II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, nous précisons que la réponse ci-dessous a été rédigée avec la perspective que la question, au vu de la teneur du texte, porte sur la loi sur le CO<sub>2</sub> (FF 2020 7607), qui a été entièrement révisée par l'Assemblée fédérale le 25 septembre 2020 et est soumise à votation populaire le 13 juin 2021. La mention dans le titre de la question de la loi sur l'énergie (LEne ; RS 730.0) est considérée comme étant une inexactitude.

La loi sur le CO<sub>2</sub> totalement révisée, et ainsi acceptée par le Parlement fédéral le 25 septembre 2020, fixe les objectifs de politique climatique ainsi que les mesures à prendre d'ici à 2030. Ces objectifs sont repris par la stratégie climatique cantonale et se concrétisent au niveau cantonal principalement par le Plan Climat cantonal dont la consultation publique a eu lieu cet hiver.

Dans les grandes lignes, la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée, soumise à votation en juin 2021, repose sur une combinaison d'incitations financières, d'investissements dans la protection du climat et de progrès technologiques – des mesures ayant fait leurs preuves. Les différentes taxes sont ainsi adaptées à l'évolution de la situation en Suisse. Il est également rappelé que « Le Conseil fédéral ne peut toutefois relever la taxe [sur le CO<sub>2</sub>] que si les émissions de CO<sub>2</sub> ne diminuent pas suffisamment. Les deux tiers du produit de la taxe seront redistribués à la population et à l'économie. Le reste sera versé au Fonds pour le climat. »<sup>1</sup>

Si nous comprenons les inquiétudes que soulève l'augmentation de cette taxe, nous observons que la possible mise en œuvre de ce mécanisme était connue, voire presque prévisible, et que si le Conseil fédéral doit aujourd'hui y recourir, c'est bien parce que les efforts fournis pendant la dernière période n'ont pas été suffisants pour respecter les objectifs de réduction d'émissions de CO<sub>2</sub>.

Nous relevons par ailleurs que l'augmentation des taxes a pour vocation de financer des mesures favorisant l'atteinte des objectifs climatiques fixés – le produit des taxes sert notamment à alimenter le Fonds pour le climat, qui a son tour est utilisé et « poursuit le Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons, qui a fait ses preuves, ainsi que les activités de l'actuel fonds de technologie. »<sup>2</sup> – et que la plus grande partie du produit de celles-ci est par ailleurs redistribuée à la population et à l'économie.

L'ordonnance sur le CO<sub>2</sub> révisée, qui concrétise les dispositions légales décidées par le Parlement lors de la révision totale de la loi sur le CO<sub>2</sub>, entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022 sous réserve de l'acceptation de la loi lors de la votation du 13 juin 2021. Elle fixe, pour les émissions issues des combustibles, des objectifs intermédiaires selon une trajectoire de réduction qui, s'ils ne sont pas atteints, induisent une augmentation du montant de la taxe sur le CO<sub>2</sub><sup>3</sup>. La hausse sera d'autant plus rapide et plus forte que l'écart par rapport à la trajectoire de réduction définie sera important. A l'inverse, si les objectifs intermédiaires sont respectés, comme cela a été le cas ces dernières années,

---

<sup>1</sup> <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/dossiers/protection-du-climat-et--sur-le-co2/les-principales-mesures-de-la-loi-sur-le-co2-revisee.html>

<sup>2</sup> idem

<sup>3</sup> Le montant de la taxe est fixé à 96 francs la tonne de CO<sub>2</sub> (comme c'est le cas depuis 2018 selon l'Ordonnance sur le CO<sub>2</sub> ; RO 2017 6753) et peut être augmenté jusqu'à 210 francs la tonne de CO<sub>2</sub> d'ici à 2030 si les objectifs ne sont pas atteints (art. 34 loi sur le CO<sub>2</sub> révisée et art. 122 Ordonnance sur le CO<sub>2</sub> révisée).

le montant de la taxe restera au niveau actuel. Ceci devrait inciter le « payer un peu maintenant, plutôt que beaucoup plus tard ».

Par ailleurs, les exploitants d'installations auront désormais la possibilité d'être exemptés de la taxe sur le CO<sub>2</sub> en prenant un engagement de réduction (art. 36 al. 1 loi sur le CO<sub>2</sub> révisée). A noter cependant que cet engagement de réduction, s'il permet d'être exempté de la taxe exclut également de la redistribution de la taxe sur le CO<sub>2</sub>.

### ***1. Combien coûtera l'application de la nouvelle loi fédérale sur le CO<sub>2</sub> au canton de Fribourg ?***

Aucune estimation spécifique n'a été réalisée à ce jour pour le canton. Le Conseil d'Etat s'en remet aux calculs et estimations élaborées par la Confédération.

Il convient de noter que les montants d'ores et déjà engagés par le canton dans des stratégies et politiques publiques ayant pour objectif principal ou secondaire de réduire les émissions de gaz à effet de serre ne doivent pas être pris en compte dans les coûts d'application de la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée. Ces politiques publiques auront un impact positif sur la consommation de carburants fossiles et auront ainsi pour vertu indirecte de ralentir, voire stopper, la hausse de la taxe sur le CO<sub>2</sub> prévue par la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée.

#### *Utilisation du produit de la taxe*

Une partie du produit des différentes taxes et instruments prévus par la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée (taxe sur le CO<sub>2</sub> ; taxe sur les billets d'avion ; taxe sur l'aviation générale ; produit de la mise aux enchères des droits d'émission ; produit des prestations de remplacement) alimentera le nouvellement créé Fonds pour le climat, dont le but est de financer des projets visant à accélérer la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à aider les processus et produits innovants à percer sur le marché, ainsi qu'à prévenir les dommages liés au climat (art. 53 loi sur le CO<sub>2</sub> révisée). Celui-ci sera donc constitué d'un tiers du produit de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, mais au plus 450 millions de francs par an, et de 49 % du produit de la taxe sur les billets d'avion et du produit de la taxe sur l'aviation générale, du produit de la mise aux enchères de droits d'émission (art. 26 al. 2 et art. 27 al. 2 de la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée), ainsi que de la moitié du produit des prestations de remplacement (art. 19, 29, 32 et 37 de la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée ; l'autre moitié de ce produit étant versée au Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération).

Le produit restant de ces diverses taxes sera redistribué à la population et aux milieux économiques en fonction des montants qu'elles ont versés (art. 60 de la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée). En ce qui concerne la redistribution à la population, ont droit à une quote-part du produit des taxes toutes les personnes soumises à l'obligation de s'assurer conformément à la loi sur l'assurance-maladie (assurance de base obligatoire) ou au sens de l'art. 2, al. 1 ou 2, de la loi sur l'assurance militaire et domiciliées en Suisse (art. 163 al. 3 ordonnance sur le CO<sub>2</sub> révisée). Ce mécanisme est déjà à l'œuvre aujourd'hui avec la loi sur le CO<sub>2</sub> de 2011. En 2021, la redistribution des taxes de cette loi à une famille de 4 personnes s'élève à 348 francs. La part revenant aux milieux économiques est versée aux employeurs par l'intermédiaire des caisses de compensation AVS (art. 60 al. 3 de la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée).

Par ailleurs les cantons, les communes ou leurs plateformes pourront bénéficier d'aides financières du Fonds pour le climat à hauteur de 25 millions de francs par an au plus pour des projets visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (art. 57 al. 3 loi sur le CO<sub>2</sub> révisée).

### *Impact sur le secteur des bâtiments*

Concernant les bâtiments, la future loi sur le CO<sub>2</sub> révisée aura très peu d'impact pour les propriétaires fribourgeois. En effet, la modification de la loi cantonale sur l'énergie, entrée en vigueur au 1er janvier 2020, vise les mêmes objectifs, i.e. l'augmentation significative de la part d'énergie renouvelable dans la production de chaleur des bâtiments (chauffage et eau chaude sanitaire).

En outre, le canton de Fribourg étant précurseur en la matière, les dispositions de la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée concernant les bâtiments ne s'appliqueront qu'à partir de 2026, au lieu de 2023 pour tous les autres cantons qui n'appliquent pas encore de dispositions considérées comme équivalentes. De plus, dès 2026, ces nouvelles dispositions fédérales n'iront pas bien au-delà de ce qui est déjà appliqué avec succès dans notre canton.

Il convient de relever également que les bâtiments qui sont chauffés avec des énergies renouvelables sont nettement moins coûteux à l'exploitation et rendent donc les propriétaires moins sensibles à d'éventuelles hausses de prix des énergies fossiles. Les locataires profitent également de ces baisses de charges.

S'agissant des communes, la loi sur le CO<sub>2</sub> n'aura aucune conséquence dans la mesure où celles-ci sont déjà tenues d'alimenter leurs bâtiments avec des énergies renouvelables conformément au principe d'exemplarité des collectivités publiques ancré dans la loi cantonale sur l'énergie depuis le 9 juin 2000.

Une part conséquente des moyens générés par la taxe sur le CO<sub>2</sub> appliquée aux combustibles (*i.e.* jusqu'à 450 millions de francs annuels) profitera au Programme Bâtiments jusqu'en 2030. De plus, pour chaque franc dédié aux subventions et provenant du budget cantonal, la Confédération rajoutera jusqu'à 3 francs supplémentaires au lieu de 2 actuellement. Finalement, une partie de cette enveloppe aidera les propriétaires fribourgeois lors d'assainissements énergétiques ou du remplacement de chauffages fonctionnant au gaz ou au mazout par une solution renouvelable. Ces travaux sont également bénéfiques pour l'économie locale et donc *in fine* pour les finances cantonales. Une étude est d'ailleurs en cours pour quantifier ces effets et les premiers résultats devraient être disponibles à la fin de l'automne 2021.

### *Coûts supplémentaires pour une famille-type de quatre personnes*

La loi sur le CO<sub>2</sub> révisée fonctionne selon le principe du pollueur-payeur et récompense les comportements respectueux du climat (incitations financières) : les individus dont les activités émettent peu de CO<sub>2</sub> en tirent un avantage financier ; ceux qui en génèrent beaucoup paient davantage. Cela dit, la loi est conçue de manière à être équitable et sociale. Ainsi, et selon les estimations de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)<sup>4</sup>, la loi pourrait induire des coûts supplémentaires d'environ 100 francs par an pour une famille-type de quatre personnes d'ici à la fin

---

<sup>4</sup> <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/dossiers/protection-du-climat-et-loi-sur-le-co2/cout-de-la-loi-sur-le-co2-revisee-pour-une-famille-moyenne.html>

de la décennie<sup>5</sup>. Toutefois, ces coûts n'atteindront ce montant que si la consommation de mazout et d'essence de la famille reste inchangée. Au contraire, si la famille opte, dans l'intervalle, pour une voiture électrique, ce montant sera inférieur. Si elle ne prend pas l'avion pour partir en vacances ou si elle se chauffe sans émettre de CO<sub>2</sub>, elle recevra même en retour une somme plus importante que celle qu'elle aura déboursée<sup>6</sup>.

Les coûts supplémentaires qui pourraient se présenter pour une famille-type de quatre personnes à la fin de la décennie ont été calculés sur la base des coûts de la loi en vigueur jusqu'à fin 2021 (loi sur le CO<sub>2</sub> du 23 décembre 2011, RS 641.71).

- > Le montant maximal de la taxe sur le CO<sub>2</sub> prélevée sur les combustibles fossiles sera porté à 210 francs par tonne de CO<sub>2</sub> contre 120 francs dans la loi en vigueur. Il faut noter que cette taxe effective s'élève aujourd'hui à 96 francs par tonne de CO<sub>2</sub> et ne sera relevée que si les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre issus des combustibles fossiles ne sont pas atteints. Depuis trois ans, les objectifs ont été atteints et elle n'a plus été relevée depuis 2018.
- > Les prix des carburants pourront être majorés de 12 centimes au plus par litre en vertu de la loi révisée, contre un plafond de 5 centimes par litre dans la loi actuellement en vigueur. Il faut noter que cette majoration est actuellement bien en-dessous du plafond prévu, à 1,5 centime par litre de carburant.
- > La taxe sur les billets d'avion, qui sera introduite par la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée ira de 30 francs au moins pour un vol court-courrier (en classe *Economy*) à 120 francs pour un vol long-courrier (en classe *Business*).

Il faut toutefois noter que ces taxes et majorations n'atteindront leur pleine ampleur que vers la fin de la décennie, et seulement à condition que la trajectoire de réduction ne corresponde pas aux objectifs fixés par la Confédération.

Par ailleurs, il faut déduire de ces coûts supplémentaires la redistribution des recettes à la population et aux milieux économiques (art. 36 loi sur le CO<sub>2</sub>). L'OFEV estime la redistribution supplémentaire par rapport à celle prévue par la loi sur le CO<sub>2</sub> de 2011 à 80 francs par personne et par an (dont 60 francs issus de la taxe sur les billets d'avions et 20 francs de plus par rapport à aujourd'hui provenant de la taxe sur le CO<sub>2</sub>).

#### *Mettre en balance les coûts de la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée avec les coûts de l'inaction climatique*

Si le coût de l'inaction en matière climatique pour le canton de Fribourg et ses communes n'a pas non plus été estimé, il est cependant pertinent de rappeler que prendre des mesures en faveur de la protection du climat et de l'adaptation aux changements climatiques reste largement moins coûteux que d'en subir les conséquences, parfois très violentes.

---

<sup>5</sup> Cette famille-type de 4 personnes présente des caractéristiques calculées sur des valeurs moyennes d'après les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS). (1) Elle habite un logement (maison ou appartement) d'une surface habitable de 128 m<sup>2</sup>; (2) elle se chauffe au mazout pour une consommation de 8 litres d'huile de chauffage extra-légère par mètre carré de surface habitable; (3) elle roule avec une voiture consommant 6,08 litres d'essence aux 100 km et parcourt environ 12'500 km par an; (4) elle effectue un vol par an en Europe.

<sup>6</sup> Le calcul des coûts supplémentaires par l'OFEV repose sur les hypothèses suivantes : prix du diesel à 1,74 franc par litre; prix de l'essence 1,60 franc par litre; prix du mazout 0,91 franc par litre. Ce sont les prix moyens en 2019 pour ces carburants selon Avenenergy.

Toute nouvelle hausse des températures est en effet susceptible de modifier le système climatique de manière durable et irréversible. Dès lors, des changements climatiques non maîtrisés engendreront à moyen et long termes des coûts importants et nettement supérieurs à ceux des mesures destinées à le protéger.

L'OFEV a ainsi étudié les impacts des changements climatiques sur la base de différents scénarios climatiques élaborés par le *National Centre for Climate Services (NCCS)* conjointement avec l'Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse) et l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich<sup>7</sup>. Les opportunités sont rares, alors que les risques sont nombreux : accentuation des fortes chaleurs, accroissement de la sécheresse, élévation de la limite des chutes de neige, aggravation du risque de crue, dégradation de la qualité de l'eau, des sols et de l'air, modification des milieux naturels, propagation d'organismes nuisibles, de maladies et d'espèces exotiques, etc. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a estimé les coûts des changements climatiques (en l'absence de mesures de protection du climat supplémentaires) à 10 % du PIB mondial d'ici à 2100<sup>8</sup> ; des estimations qui peuvent être extrapolées à la Suisse. A partir de 2050, cela pourrait représenter des coûts de l'ordre de 4 % du PIB, et il n'y a pas de raison qu'il en aille différemment pour le canton de Fribourg. Selon l'OCDE toujours, le coût des mesures nécessaires à une limitation du réchauffement à 2 °C représente environ 1 % du PIB et plus le réchauffement climatique sera freiné rapidement, moins les coûts y afférents seront importants.

Les chiffres disponibles aujourd'hui sur les coûts des changements climatiques doivent être considérés comme des estimations prudentes, en premier lieu en raison de l'absence de calculs exhaustifs des coûts prenant en compte tous les impacts sur le climat. Ainsi les coûts effectifs devraient être beaucoup plus importants encore. Il semble nécessaire de rappeler ici que l'augmentation de la température en Suisse a été jusqu'à présent plus marquée (+ 2 °C) que dans le reste du monde (+1 °C), et que notre pays est touché de manière marquée par les changements climatiques.

## **2. *Le canton dispose-t-il d'une estimation du coût de l'application de la nouvelle loi pour les communes fribourgeoises ?***

De la même manière, aucune estimation spécifique n'a été réalisée à ce jour pour les communes fribourgeoises. Ici aussi, le Conseil d'Etat s'en remet aux calculs et estimations élaborées par la Confédération et renvoie à la réponse précédente pour mettre ces potentiels coûts en perspective avec les coûts attendus des changements climatiques sans mesures de protection pour le climat. Ainsi, plus les efforts conjoints des autorités, des entreprises et des particuliers en matière climatique seront importants, moins la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée aura des conséquences coûteuses.

A noter que l'art. 57 al. 3 prévoit que les communes et leurs plateformes puissent également bénéficier d'un soutien financier issu du Fonds pour le Climat à hauteur de 25 millions au plus par an pour des projets visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

---

<sup>7</sup> <https://www.nccs.admin.ch/nccs/fr/home/changement-climatique-et-impacts/principes-de-base-du-climat/que-sont-les-scenarios-d-emissions--.html>

<sup>8</sup> OCDE 2016 : Les conséquences économiques du changement climatique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264261082-fr>

### **3. En cas d'acceptation par le peuple suisse, quelles mesures le canton va-t-il mettre en place pour soutenir les régions périphériques du canton ?**

Aucune mesure particulière n'est prévue des suites de la votation du 13 juin 2021 sur la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée.

Il faut toutefois noter que le Fonds pour le climat prévu par la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée permet de soutenir les régions de montagne et les communes afin de prévenir les conséquences néfastes des changements climatiques telles que les glissements de terrain, qui se font de plus en plus fréquents.

Parmi les projets également financés par le Fonds pour le climat figure le Programme Bâtiment, en place depuis 2017, qui est destiné à encourager à la rénovation et à la construction de bâtiments exemplaires sur le plan de l'énergie.

Par ailleurs, le Plan Climat cantonal prévoit – pour les années 2021 à 2026 – la mise en œuvre de 56 mesures du volet « Adaptation », lesquelles ont pour objectif de soutenir l'ensemble du territoire cantonal face aux effets néfastes des changements climatiques.

En plus de ces mesures d'adaptation, plusieurs mesures du volet « Atténuation » (dont l'objectif est la réduction des émissions de gaz à effet de serre) visent à favoriser le passage à une mobilité bas carbone, notamment pour les habitant-e-s des régions périphériques du canton, qui sont *a priori* plus susceptibles de consommer une quantité de carburants fossiles qui dépasse la moyenne. Ainsi des mesures M.2.1 (« Soutien aux parcs-relais et à leur développement »), M.2.2 (« Soutien aux plans de mobilité »), M.2.3 (« Encouragement au développement de moyens de transport bas carbone »), M.2.4 (« Soutien au développement du vélo dans le canton »), M.2.5 (« Soutien au développement des transports publics »), M.4.2 (« Encouragement à la mise en place de bornes de recharge pour voitures électriques »), M.4.3 (« Encouragement à l'immatriculation de véhicules mus exclusivement par l'énergie électrique ou l'hydrogène ou dotés d'une motorisation hybride »).

De même, plusieurs mesures de ce même volet « Atténuation » visent à encourager une consommation moins importante de combustibles fossiles pour le chauffage des bâtiments. Ainsi des mesures E.2.1 (« Soutien aux communes dans leur planification énergétique »), E.2.2 (« Soutien à la recherche dans le domaine des énergies renouvelables »), E.2.3 (« Optimisation des systèmes de production de chaleur »), E.2.4 (« Encouragement à la végétalisation des toitures et façades »), E.5.2 (« Conseil en rénovation et assainissement pour les propriétaires »).

Enfin, le Plan Climat cantonal prévoit un ensemble de mesures dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation dont les conséquences seront une consommation moins importante de carburants fossiles pour les exploitant-e-s agricoles et ainsi des coûts moins élevés induits par la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée. Ainsi des mesures A.2.2 (« Récupération de chaleur pour les séchoirs en grange »), A.2.3 (« Encouragement aux énergies renouvelables pour la production sous serre »), A.5.1 (« Soutien et valorisation des installations de biogaz dans le canton de Fribourg »).

*1<sup>er</sup> juin 2021*