Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—

Motion populaire Mader Jacques / Schafer Iris / Tattarletti Cristina / Hejda Nicolas **2020-GC-83**

500 millions pour des mesures favorables au climat et à l'environnement dans le canton de Fribourg

I. Résumé de la motion

Par motion populaire déposée et développée le 23 juin 2020, un groupe de citoyens et citoyennes demande l'introduction dans une loi des propositions suivantes afin de faire face à l'urgence climatique ainsi qu'aux conséquences économiques de la crise provoquée par le coronavirus :

1. Une somme de 500 millions de francs est prélevée sur la fortune cantonale pour financer les initiatives de l'Etat de Fribourg de lutte contre le dérèglement climatique et la dégradation de l'environnement, qui contribuera également au soutien de l'économie fribourgeoise ;
2. Cette dotation servira au financement de mesures qui font intégralement partie de celles prévues par le programme bâtiment, le fonds énergie, la stratégie de développement durable, le plan climat et la stratégie pour la biodiversité, ainsi que de tout autre programme ou projet cantonal contribuant à l'adaptation de notre société aux effets du dérèglement climatique et de la dégradation de l'environnement ;
3. Ce capital doit être investi dans les dix ans après l'adoption de la loi ;
4. Une première évaluation des investissements sera effectuée deux ans après cette dotation, et une deuxième cinq ans après, afin d'en garantir le rythme, la qualité et les effets ;
5. La loi règle les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de la motion populaire.

Lancée par le mouvement des jeunes « Grève du climat Fribourg » et l'association « Grands-parents pour le climat Fribourg », cette motion populaire se veut une réponse constructive et concrète à une cumulation de crises en demandant des mesures qui favorisent la diminution indispensable des émissions de carbone dues aux énergies fossiles, tout en permettant de soutenir immédiatement l'économie fribourgeoise après la crise provoquée par le coronavirus, et ceci afin d'obtenir le maximum d'effets de ces mesures et de tirer ainsi le meilleur parti possible de l'opportunité que représente la fortune cantonale. Elle invite de cette manière le Grand Conseil du canton de Fribourg à prendre rapidement ses responsabilités face aux conséquences de la crise environnementale et à celles socio-économiques de la crise sanitaire. Elle attend des députés qu'ils restent fidèles à leur résolution adoptée le 6 février 2019 où ils invitaient « *…le Conseil d'Etat à mettre à disposition les moyens financiers nécessaires à la réduction des émissions carbone…* ».

La justification de la motion populaire repose sur les considérations suivantes :

1. Le canton a le devoir moral et constitutionnel de tout entreprendre pour contribuer à préserver un environnement viable pour ses générations futures, dans ses domaines de compétence et avec les moyens dont il dispose.

2. 500 millions représentent un montant raisonnable pour un canton qui a les moyens d'assumer une mise en œuvre ambitieuse de mesures pour le climat.
3. Les moyens plébiscités permettront d'accélérer l'assainissement du parc immobilier et la production d'énergie renouvelable locale, ils permettront de promouvoir une agriculture, un tourisme et une mobilité plus durables ainsi que d'assurer que les mesures adoptées de lutte contre le dérèglement climatique et la dégradation environnementale contribuent à améliorer la justice sociale.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte

1.1. Contexte national

La participation active des cantons et des communes est indispensable pour atteindre les objectifs définis dans l'Accord de Paris et ratifiés par la Suisse. Les cantons sont, en effet, co-responsables de la mise en œuvre de politiques centrales en lien avec les changements climatiques, telles que la mobilité, l'aménagement du territoire, l'agriculture et l'énergie. A cela s'ajoute des politiques plus intersectorielles, en particulier celle dans le domaine de la durabilité et du climat qui traversent toutes les actions de l'Etat.

Sur le plan international, la synthèse du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), destinée aux responsables politiques et publiée le 8 octobre 2018, en appelle également à la proactivité des collectivités publiques. Les experts soulignent que le renforcement des politiques climatiques à l'échelle régionale et locale représentera une contribution importante à la limitation globale du réchauffement climatique.

Au niveau suisse, les cantons de Genève et de Zurich se sont déjà dotés d'un plan climat cantonal afin de renforcer et coordonner leurs actions dans les domaines de l'adaptation aux changements climatiques et de la réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES). Des démarches similaires sont actuellement en cours, voire finalisées, dans les cantons de Vaud, de Neuchâtel et du Valais, et des réflexions ont été initiées ou ont abouti dans différentes villes (Zurich, Berne ou Lausanne par exemple).
De plus, les cantons de Genève et du Valais se sont dotés d'une stratégie de durabilité, tandis que les cantons de Vaud et de Neuchâtel sont en voie de le faire. Dans certains cantons alémaniques, les objectifs de durabilité sont directement intégrés dans le programme de législature. Enfin, la Confédération a mis en consultation sa propre stratégie entre fin 2020 et début 2021, et différentes stratégies existent déjà, ou sont en cours d'élaboration, dans le domaine de la biodiversité également (cantonales et fédérale), à l'image de la stratégie fédérale Stratégie Biodiversité Suisse et de son plan d'action.

1.2. Contexte cantonal

La question climatique est une préoccupation à l'ordre du jour du Conseil d'Etat depuis plusieurs années : le Conseil d'Etat a inscrit sa volonté d'aborder la problématique dès le début de la législature en cours dans le cadre de son programme de législature et a fixé, parmi les premiers cantons de Suisse, un objectif de réduction des émissions de 50 % pour l'année 2030 et la neutralité carbone pour 2050 ; un plan climat a été élaboré pour le canton (en finalisation au moment de la rédaction de la présente réponse), des moyens financiers ont été alloués à la mise en œuvre d'une

première étape du plan climat dans le budget ordinaire du service en charge de la coordination de cette thématique (Service de l'environnement (SEn)), un poste (0,8 EPT) a été créé à cet effet en 2018 et des postes à durée déterminée sont venus compléter le poste de la responsable du plan climat dès 2021 (3 EPT) (coordination de la question et surtout des réponses à y apporter). Enfin, une base légale en la matière est en cours d'élaboration (dépôt auprès du Grand Conseil prévu pour la fin d'année, après procédure de consultation au cours de l'automne). Par ailleurs, une deuxième stratégie de durabilité, faisant suite à celle de 2011, a été adoptée en 2020 par le Conseil d'Etat, avec des mesures dans le cadre de l'objectif 13 de l'Agenda 2030 qui concerne la problématique climatique.

Il convient toutefois de souligner que la dimension relative à la protection du climat doit se retrouver dans l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre, tant au plan cantonal qu'au plan communal. En effet, les moyens d'action sans doute les plus importants se trouvent justement dans les politiques sectorielles, comme le démontre ci-dessous le projet de réponse, et c'est donc là que l'effort doit être priorisé.

Le Conseil d'Etat (en délégation) a rencontré des représentants des mouvements motionnaires à l'hiver 2020, des rencontres plus informelles avec les membres de l'administration cantonale et ces mêmes représentants ont également eu lieu, et le Conseil d'Etat a aussi pris, lors de sa conférence de presse du 11.12.2019, un engagement de principe quant aux montants à prévoir au budget ordinaire pour les 5 années à venir ; il étudie par ailleurs des pistes pour d'autres solutions de financement.

Toutes ces actions ont été prises sous l'impulsion d'une part du Gouvernement et de l'administration cantonale, et d'autre part en réponse à différents instruments parlementaires, déposés en nombre notamment en 2019.

La « situation Covid-19 » quant à elle, a touché de plein fouet toute la Suisse à partir du mois de mars 2020 surtout avec les mesures prises lors du premier semi-confinement, amenant à des fermetures de commerces et d'établissements et mettant alors nombre d'entreprises et de particuliers dans une situation économique instable, voire précaire. Depuis, le pays, tout comme le canton de Fribourg, a connu des améliorations et des dégradations successives de l'état sanitaire, impactant du même coup l'économie. Pour faire face à cette crise, des mesures urgentes ont été mises en place dès le mois d'avril 2020 dans le canton ; en parallèle, un plan de relance cantonal orienté sur la durabilité a été élaboré par les Directions de l'Etat sous l'égide de la Délégation des affaires économiques et financières du Conseil d'Etat qui s'est appuyée sur un groupe de travail inter directionnel piloté par le Secrétariat général de la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE), avec la participation de la responsable du développement durable.

Le Conseil d'Etat comprend le souhait de coupler les deux objectifs de répondre autant à la problématique climatique qu'à celle plus économique qui a découlé de la crise du Covid-19 ; il estime y avoir répondu en partie, en tenant justement compte des aspects du développement durable et du climat dans l'élaboration rapide qu'il a dû faire d'un plan de relance cantonal.

Les autres plans et stratégies évoquées par les motionnaires ont, quant à elles, suivi aussi bien que possible leur planning établi (certaines sont encore en élaboration, alors que d'autres sont en voie d'adoption, etc.). La Stratégie de développement durable, notamment, a été adoptée en septembre 2020 par le Conseil d'Etat, tandis que son financement a été adopté par le Grand Conseil lors de la session de février avec une augmentation de quelque 50 % du crédit-cadre initialement prévu. En ce

qui concerne le Plan Climat cantonal (PCC), le Conseil d'Etat a décidé de mettre en œuvre certaines mesures issues du PCC dès 2021, avant même l'adoption formelle du plan, ces mesures étant considérées comme particulièrement urgentes et pouvant être mises en œuvre rapidement.

2. Politiques publiques déjà en place et en cours d'élaboration

2.1. Plan cantonal de relance économique

Compte tenu de la dégradation de la situation économique constatée dans le canton, concrétisée notamment par les nombreuses demandes d'aide des entreprises, l'augmentation soutenue du chômage et les nombreuses requêtes des entreprises en vue d'obtenir des mesures de réduction de l'horaire de travail, le Conseil d'Etat a annoncé, au mois de mai 2020, l'accélération des investissements de l'Etat et a également décidé d'élaborer un programme de relance de l'économie cantonale.

Le plan élaboré comporte 25 mesures, devisées à 63 millions de francs, et vise à relancer l'activité des entreprises fribourgeoises dans les domaines de la construction durable, de la culture, du tourisme, de la mobilité (essentiellement transports publics et mobilité douce), de l'agriculture, de la formation et de l'innovation, du sport et de la consommation durable. Ces mesures doivent être mises en œuvre de l'automne 2020 à l'automne 2022.

Ce plan cantonal complète les montants réservés en soutien aux entreprises et aux employé-e-s fribourgeois-es dans le cadre des mesures décidées par la Confédération (plus de 820 millions de francs) ainsi que les mesures déjà prises par le Conseil d'Etat, dont le Grand Conseil a pris acte en juin 2020, à hauteur d'environ 60 millions de francs. A quoi s'ajoutent encore les dépenses consacrées à l'Organe cantonal de conduite (OCC) et à la « Task Force » sanitaire de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), ainsi que différentes mesures dans le domaine de la fiscalité. L'ensemble de ces baisses de la fiscalité contribuent ainsi directement à l'accroissement du pouvoir d'achat des ménages et des entreprises, au moment où l'économie en a le plus besoin.

Le plan de relance a été élaboré par un groupe de travail ad hoc (« Task Force »), mis sur pied par la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) sur mandat du Conseil d'Etat, et composé de collaborateurs-trices de la DEE, de la Direction des finances (DFIN), de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) et de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF).

Des lignes directrices et des critères de sélection en vue de l'établissement du plan de relance ont été fixées par cette « Task Force » afin de prioriser les mesures potentielles : celles-ci doivent s'inscrire dans la mesure du possible dans le cadre légal existant et dans les axes stratégiques adoptés par le Conseil d'Etat ou en cours d'élaboration (par ex. stratégie de promotion économique, stratégie de développement durable, stratégie énergétique, stratégie agroalimentaire, etc.), des objectifs d'impact (notamment les effets « levier » ou « multiplicateur ») ont été définis, tout comme les conditions liées à la temporalité des effets. La part des montants alloués couvrant également et très directement la thématique climatique est estimée à 540 000 francs. La part réservée aux projets de durabilité se monte, elle, à 140 300 francs ; à laquelle on peut encore ajouter le montant de 500 000 francs pour la mesure concernant l'utilisation du bois fribourgeois, une utilisation régionale qui participe aussi à la durabilité. A noter que le plan cantonal de relance ayant été élaboré sur la base de lignes directrices qui reprennent très largement les principes du

développement durable et de la protection de l'environnement, une grande partie des mesures intègre donc ces aspects sous différentes formes.

2.2. Plan Climat cantonal

Un Plan Climat cantonal fribourgeois (PCC) a récemment été élaboré et mis en consultation publique. Ce plan est composé de deux volets : *adaptation* et *atténuation*, et contient actuellement 115 mesures réparties sur 8 axes (7 axes spécifiques et 1 axe transversal). Les mesures ont été élaborées notamment au travers de différents ateliers regroupant spécialistes internes et externes à l'administration cantonale et seront mises en œuvre d'ici 2026. Ces actions engagées en faveur du climat impacteront de nombreux domaines et entraîneront des impacts bénéfiques tant pour les citoyen-e-s que pour l'emploi et l'économie.

Le projet prévoit également une coordination adéquate avec les autres politiques et stratégies sectorielles et intersectorielles, sans faire doublon, mais en venant renforcer les mesures existantes et en proposant de nouvelles mesures ambitieuses. Il est prévu de mettre en œuvre les différentes mesures par l'intermédiaire de services désignés et d'évaluer régulièrement, grâce à un outil de suivi et à l'aide d'indicateurs, le niveau de réalisation des mesures. La politique climatique et les mesures seront réadaptées suite à chaque période de monitoring du plan de mesures, soit tous les cinq ans, et selon l'efficacité des mesures déployées.

Parmi les 7 axes-clés choisis que sont « eau », « biodiversité », « territoire et société », « mobilité », « énergie et bâtiments », « agriculture et alimentation » et « consommation et économie », certains aspects ont une portée potentiellement plus longue, tels que les aspects liés à l'eau et à la biodiversité, ceci afin de réduire la vulnérabilité du canton face aux risques des changements climatiques. Pour compléter ces axes, répartis dans les volets *atténuation* et *adaptation*, et renforcer le caractère intersectoriel de cette stratégie, un axe « transversal » comprend des mesures de coordination, de sensibilisation et de communication touchant l'entier des secteurs.

La consultation publique du PCC s'est déroulée entre le 16 octobre 2020 et le 16 janvier 2021. Il est prévu de soumettre le plan pour approbation au Conseil d'Etat au printemps 2021, puis au Grand Conseil pour information avant l'automne 2021 en vue d'en débuter la mise en œuvre à partir de 2022. Des mesures dites urgentes ont été désignées comme telles par le Conseil d'Etat lors d'une retraite thématique en novembre 2019 ; la mise en œuvre de ces mesures ainsi que de celles intégrées au plan de relance économique a quant à elle déjà débuté en 2021.

En parallèle aux travaux sur le Plan Climat, l'administration cantonale s'est également attelée à l'élaboration d'une base légale suite à l'acceptation de la motion Senti-Mutter (2019-GC-44) par le Grand Conseil le 25 juin 2020. Il s'agit d'ancrer la politique climatique cantonale et de fournir une base réglementaire au Plan Climat (élaboration et révision) ainsi que de fixer un objectif climatique général aligné sur l'Accord de Paris et les décisions du Conseil fédéral. Les mécanismes de financement devront également figurer dans cette base légale. L'ambition est de soumettre ce projet de loi à la consultation publique courant 2021.

Quant à l'enveloppe financière prévue pour le PCC entre 2022 et 2026 (PCC de 1re génération), elle est estimée à 22,8 millions de francs. Pour 2021, un montant de 1 250 000 francs a été accordé afin de mettre en œuvre les mesures dites « urgentes » et qui ne peuvent attendre sur la validation formelle du plan.

2.3. Biodiversité

L'élaboration d'une Stratégie cantonale pour la biodiversité devra permettre de « mettre en évidence non seulement les principales menaces qui pèsent sur la biodiversité dans le canton, mais également les mesures et les outils nécessaires à son maintien voire sa promotion à long terme ». Cette stratégie cantonale pour la biodiversité (SCB) est en cours d'élaboration. Un premier rapport technique qui concerne l'état de la biodiversité dans le canton, son évolution et ses menaces devrait être disponible courant 2021. Ce rapport mentionnera également une série de mesures nécessaires à endiguer l'érosion de la biodiversité et à favoriser son développement. A ce stade, les mesures n'auront par contre pas encore pu être évaluées en termes de faisabilité et de coûts. Cette évaluation devrait avoir lieu durant l'année 2021 avec l'aide des milieux concernés.

A l'heure actuelle, les mesures s'articulent autour d'une dizaine objectifs généraux repris de la Stratégie Biodiversité Suisse ainsi que des programmes Biodiversité en forêt et Objectifs environnementaux pour l'agriculture de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) (encore provisoire).

Les mesures en faveur de la biodiversité prévues dans les programmes parallèles (Stratégie développement durable et Plan Climat) ont été prises en compte et mentionnées dans la SCB. Le pilotage de leur mise en oeuvre est toutefois laissé à ces stratégies. Ainsi, les risques potentiels pour la biodiversité en lien avec les changements climatiques ont été identifiés dans le Plan Climat et des mesures proposées dans ce cadre. De même, la nouvelle Stratégie de développement durable contient des mesures visant spécifiquement le renforcement de la préservation et de la promotion de la biodiversité, notamment en milieu urbain. La Stratégie de développement durable propose aussi des mesures permettant d'appréhender la question de la biodiversité de manière transversale, notamment au niveau des réflexions en faveur d'une agriculture durable, des activités en lien avec la cohésion sociale, de la valorisation du travail bénévole ou du développement d'écoparcs et d'écoquartiers.

Dans le cadre de la convention-programme 2016–2019 avec la Confédération, le montant moyen annuel investi pour les différentes mesures sur le terrain pour la protection des espèces et le maintien de la biodiversité représente un peu moins de 3 millions de francs, dont la part cantonale représente environ 1 million de francs.

L'agriculture fribourgeoise participe également à cette protection de la biodiversité, notamment par les surfaces de promotion de la biodiversité et les programmes de mise en réseau de telles surfaces. Pour notre canton, les montants des paiements directs versés en 2018 pour la biodiversité s'élèvent à 8,5 millions de francs dont une part cantonale de 538 000 francs. A cela s'ajoutent les contributions liées à la qualité du paysage qui montrent d'importantes synergies avec les mesures liées à la biodiversité et qui s'élèvent à 12,3 millions de francs dont une part cantonale de 1,22 million de francs. En outre, la plupart des projets d'améliorations structurelles réalisés à Fribourg bénéficient de suppléments d'aides fédérales liés à des mesures environnementales volontaires telles que la mise en place de haies ou de zones humides.

Les premières analyses (en cours) effectuées dans le cadre des travaux liés à l'élaboration de la SCB ont mis en évidence un déficit de mise en œuvre dans le domaine de la protection de la nature et du paysage. Sachant que la part de subventions fédérales allouées à la biodiversité n'est pas entièrement utilisée par le canton, des évaluations sont en cours pour intensifier les efforts dans les domaines de

la revitalisation et la création de biotopes, mesures indispensables à la conservation de la biodiversité cantonale.

2.4. Développement durable

Le développement durable a été inscrit dans la Constitution fribourgeoise (art. 3 al. 1 let. h) en 2004 et est concrétisé par la Stratégie cantonale du développement durable (première stratégie 2011–2020). La seconde Stratégie prévoit une entrée en vigueur au 1er janvier 2021 avec un crédit d'engagement à hauteur de 13 875 000 de francs pour la période entre 2021 et 2026 (la stratégie s'étend jusqu'à 2031, mais le volet opérationnel à 2026 pour l'instant). A travers la nouvelle Stratégie de développement durable, l'Etat affiche clairement sa volonté de répondre aux enjeux sociaux, économiques et écologiques de notre temps.

La Stratégie cantonale s'inscrit dans 15 de ses objectifs (ODD) et se décline en 31 cibles définies à partir des 169 cibles de l'Agenda 2030 sur la base de trois critères : leur pertinence pour la Suisse, la marge de manœuvre de l'Etat de Fribourg et une analyse des forces et faiblesses du canton. Ces cibles, qui contribuent toutes à un développement durable du canton, se trouvent être inscrites dans 15 des 17 objectifs de l'Agenda 2030.

Le développement durable est un concept inter- et multisectoriel, il est donc transversal à plus d'un titre. La structure de la Stratégie reflète cette transversalité en intégrant les stratégies et planifications existantes et en privilégiant des mesures ayant un impact positif sur plusieurs secteurs. Les révisions de la Stratégie de développement durable prendront en considération les évolutions des planifications sectorielles concernées, de même que ces dernières devront intégrer les principes énoncés dans la présente stratégie.

La synergie entre l'organisation mise en place pour le développement durable et celle pour le climat est particulièrement importante et essentielle afin de gagner en efficacité et d'assurer la pertinence des mesures qui seront réalisées. En parallèle au Plan climat, la Stratégie de développement durable, par ses mesures, contribue également à la réduction des émissions de CO_2 et engendrera d'autres impacts environnementaux positifs (encouragement des énergies renouvelables, efficacité énergétique, économie circulaire et responsable, urbanisation et mobilité durable, éducation en faveur du développement durable, marchés publics écologiques et responsables), aussi bien au niveau des politiques publiques de l'Etat de Fribourg que dans le cadre de son propre fonctionnement.

En termes de suivi, il est prévu de faire état de l'avancement de l'ensemble du canton en matière de développement durable tous les deux ans sur la base du système du « Cercle Indicateurs » (développé en partenariat avec les autres cantons et la Confédération) et des indicateurs complémentaires développés par l'Etat de Fribourg. La réalisation des mesures sera évaluée chaque année sous l'angle des ressources utilisées, des coûts induits et de leur avancement. Les comptes-rendus de réalisation seront publiés et les mesures sont réadaptées à la suite de chaque période de monitoring de la Stratégie, soit chaque deux ans. Les objectifs d'effet et les mesures seront intégralement révisés en 2026, avec un nouvel horizon portant à 2031.

Le crédit cadre qui se monte à 13 875 000 francs et fera l'objet de décisions d'engagement prises dans le cadre des procédures budgétaires annuelles, en fonction des disponibilités et possibilités financières de l'Etat.

2.5. Energie

Des objectifs ont été fixés par le Conseil d'Etat dans sa stratégie énergétique du 29 septembre 2009 visant à atteindre la société à 4000 Watts (actuellement 6000 Watts) à l'horizon 2030, dont le contenu est en adéquation avec les objectifs visés par la Confédération. Sur cette base notamment, le Conseil d'Etat a développé le Programme Bâtiments en 2017, lequel est destiné à réduire la consommation énergétique des bâtiments et à substituer l'importante part d'énergie fossile (mazout et gaz) destinée au chauffage par la valorisation d'énergies renouvelables, ceci en soutenant financièrement les travaux d'assainissement de bâtiments ainsi que les nouvelles constructions exemplaires sur le plan énergétique. Financé par la taxe sur le CO_2 et les budgets cantonaux, ce programme se poursuivra au moins jusqu'en 2025, selon les décisions qui seront prises par les Chambres fédérales dans le cadre de la révision de la loi fédérale sur le CO_2.

Par ailleurs, dans le cadre du Plan de relance cantonal, le canton a décidé d'augmenter fortement son Programme Bâtiments Fribourg, soutenant ainsi encore plus les efforts consentis, en augmentant les subventions de 50 % entre le 1er décembre 2020 et le 31 décembre 2022, respectivement jusqu'à complète utilisation des moyens financiers prévus à cet effet.

En 2020, le Service de l'énergie (SdE) a engagé près de 20 millions de francs de promesses de subventions pour les différentes mesures de ce programme et sur les 5 ans à venir ce sont quelques 120 mio de francs qui sont prévus. Des campagnes d'information sont menées régulièrement depuis 2017, notamment avec le soutien des communes et des organisations professionnelles. Un programme de formation continue (www.energie-fr.ch) destiné aux professionnel-le-s de la branche et réalisé par l'Ecole d'ingénieurs et d'architecture de Fribourg sur mandat du SdE, a été mis en place et connaît un succès certain.

Un fonds énergie a été institué en mai 2011 (RSF 770.4), celui-ci est destiné à couvrir le Programme Bâtiments (mise en œuvre de mesures directes et indirectes au moins jusqu'en 2025 ; constitue la très grande majorité de l'utilisation du Fonds), la formation continue, l'information et la sensibilisation en matière d'énergie. Il est alimenté par le budget de l'Etat et les contributions globales de la Confédération ainsi que jusqu'à l'année 2020 par une contribution du Groupe E.

Par ailleurs, la loi cantonale du 9 juin 2000 sur l'énergie (LEn ; RSF 770.1) a été modifiée en 2019 (entrée en vigueur en janvier 2020) et prévoit notamment de limiter l'utilisation des énergies fossiles lors de nouvelles constructions et des rénovations de systèmes de chauffage existants. Avec ces nouvelles dispositions, auxquelles il faut associer les mesures liées à la planification territoriale des communes, le marché devrait s'orienter progressivement vers une réduction sensible de l'utilisation des énergies fossiles, et donc des émissions de CO_2. Il revient également à l'Etat et aux communes de se montrer exemplaires lors de toutes constructions et rénovations d'enveloppes de leurs bâtiments.

De plus, le plan directeur cantonal (PDCant), lequel a été adopté le 2 octobre 2018, contient un volet Energie relativement important. Les communes doivent par ailleurs établir une planification énergétique prévoyant des objectifs compatibles avec ceux du canton et de la Confédération en matière d'énergie, et définissant les périmètres susceptibles de valoriser des ressources énergétiques renouvelables.

2.6. Agriculture et forêts

L'agriculture et la sylviculture peuvent contribuer à la baisse du CO_2, c'est le cas des forêts, des sols agricoles et des sols marécageux qui stockent une quantité importante de CO_2. Les mesures mises en place dans le domaine de l'agriculture au profit de la protection du climat et de l'environnement sont diverses et ne sont pas regroupées dans une stratégie ou un programme spécifique. Elles vont de l'information et la formation destinée aux agriculteurs et agricultrices dispensée par l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG) à l'édiction de recommandations en passant par la formation à la conduite éco des tracteurs pour économiser du diesel et par les améliorations foncières dont le but est de faciliter et optimiser l'exploitation des terres cultivées, en raccourcissant par exemple les trajets à parcourir avec des véhicules. Des exemples concrets parmi d'autres sont les montants mis à disposition par l'Etat pour soutenir les projets d'approvisionnement en eau dans les alpages (4 mio francs pour 5 ans) ou les projets d'irrigation (9 mio francs pour 5 ans). Un plan cantonal dans le domaine de l'utilisation des produits phytosanitaires (PPh), et qui participe à la lutte contre la dégradation de l'environnement, est également en cours de rédaction et devrait être soumis prochainement au Conseil d'Etat. Il reste cependant difficile de bien isoler tous les projets ou mesures à prendre en compte ici, d'examiner leurs coûts financiers et d'en évaluer la part pour l'environnement et le climat.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat est également conscient qu'un changement des comportements de consommation sera nécessaire pour remplir les objectifs climatiques, ce qui implique aussi l'adoption de nouvelles méthodes de travail de la part des producteurs. Pour autant, l'agriculture fribourgeoise a déjà réagi et la tendance à moins de produits mais de meilleure qualité est manifeste. L'agriculture fribourgeoise poursuit ainsi une véritable « stratégie » de qualité aussi bien dans le domaine du lait que de la viande ou de la production maraichère. Les spécialités régionales sont produites dans le respect des conditions locales et attirent des consommateurs responsables en Suisse et sur certains marchés d'exportation dans le monde entier. D'autres mesures dans la production, le commerce et la consommation visant à instaurer et à encourager une offre plus respectueuse de l'environnement et une consommation moins préjudiciable sur le plan climatique sont aussi abordées dans le cadre du Plan Climat.

Pour ce qui est de la forêt, environ 10,5 mio de francs de subvention sont versées annuellement afin de maintenir, voire d'améliorer les différentes fonctions des forêts fribourgeoises (dont 5,4 mio de francs de subventions fédérales). La forêt est un des dix secteurs qui ont été traités dans le cadre du groupe de travail mis en place pour l'adaptation aux changements climatiques et qui fait l'objet de mesures liées au Plan Climat. Parallèlement, et conformément aux modifications apportées en 2019 à la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN ; RSF 921.1), le plan d'action « adaptation des forêts fribourgeoises aux changements climatiques » est en cours d'élaboration par le Service des forêts et de la nature (SFN).

Il est prévu que ce plan d'action soit validé à l'été 2021. Il n'a encore totalement pu être déterminé s'il nécessitera des modifications des bases légales tout comme il est également trop tôt pour chiffrer précisément les ressources nécessaires pour réaliser des mesures diverses afin de permettre aux forêts fribourgeoises d'être plus résilientes face à ces changements annoncés et d'ores et déjà mesurables.

A noter qu'une adaptation des conventions-programmes actuellement en place entre le canton et la Confédération sera certainement nécessaire. Deux motions au niveau fédéral rejoignent la majorité des axes de développement du plan d'action cantonal pour l'adaptation des forêts aux changements

climatiques et devraient permettre de mettre à disposition des cantons des moyens financiers fédéraux supplémentaires.

Le plan d'action devra fixer les options de gestion forestière pour permettre une adaptation optimale des forêts fribourgeoises face aux changements climatiques. Il sera composé également de directives et de recommandations aux propriétaires et exploitants forestiers. L'intensification des travaux sylvicoles, notamment dans les forêts protectrices, la sécurisation des forêts à vocation sociale et des voies de communication sises le long des forêts, l'encadrement des propriétaires, la promotion de l'utilisation du bois indigène pour favoriser la demande et les débouchés ainsi que la poursuite des actions en faveur de la biodiversité font partie des mesures prévues.

Il faut aussi mentionner la mesure de soutien au bois fribourgeois comme matériau de construction proposée dans le cadre du plan de relance et dotée d'un montant de 500 000 francs. Cette mesure devrait favoriser la demande de bois indigène et participe aux projets en faveur de la durabilité (cf. pt 2.1).

2.7. Mobilité

En matière de transports, le Conseil d'Etat a adopté depuis plusieurs années une politique visant à favoriser la mobilité durable et le report modal en faveur de la mobilité douce et des transports publics. A cette fin, il met la priorité sur la mobilité douce et le renforcement du réseau de transports publics. Cette volonté est inscrite tant dans le programme gouvernemental et plan financier de la législature 2017–2021 que dans le nouveau plan directeur cantonal et dans le plan cantonal des transports de 2011. Il entend ainsi la concrétiser non seulement par la mise en place d'une offre dense de trains et de bus et par le développement d'axes forts pour le vélo, mais aussi par l'encouragement de la mobilité combinée (aménagement de parcs-relais à proximité des gares ferroviaires et routières). Par ailleurs, le catalogue de mesures pour les plans de mobilité de l'Etat, conçu en 2016, a été mis à jour et le concept des plans de mobilité de l'Etat a également été finalisé.

Au niveau des réalisations concrètes, plusieurs développements de l'offre ferroviaire ont été réalisés ces dernières années et ont nécessité d'importants travaux sur l'infrastructure et des investissements conséquents des pouvoirs publics (Confédération et canton). Parallèlement, la desserte bus du trafic régional de voyageurs (TRV) a été optimisée et fortement étoffée. Cette politique a bénéficié à toutes les régions du canton. D'autres développements sont prévus dans les années à venir, autant pour le train que le bus, qui nécessiteront également des travaux à l'infrastructure.

Du côté du vélo, le Conseil d'Etat a en outre adopté en décembre 2018 le plan sectoriel vélo avec des investissements prévus pour un montant de plus de 150 millions de francs ainsi que celui des parcs-relais. La planification des parcs-relais prévoit l'aménagement ou le développement d'interfaces à proximité immédiate des haltes ferroviaires du canton. Quant au plan sectoriel vélo, il concerne la planification du réseau cyclable cantonal utilitaire (plus de 700 km) et de loisirs. Le réseau a été hiérarchisé en trois niveaux en fonction du potentiel d'utilisatrices et d'utilisateurs et les mesures d'aménagement cyclable préconisées (piste unidirectionnelle, piste bidirectionnelle, bandes, bande à la montée, etc.) y sont précisées.

En moyenne, les montants investis par le canton (Etat et communes) ces dernières années se montent à environ 42 à 44 millions de francs annuellement (55 % Etat – 45 % communes) pour les indemnités relatives aux transports publics régionaux (bus et trains). Le canton participe également depuis 2016 au financement de l'infrastructure ferroviaire par l'intermédiaire du fonds d'infrastructure ferroviaire

FIF, auquel il verse annuellement 15 à 16 millions de francs (Etat 86,22 % – communes 13,78 %). Quant au trafic d'agglomération, ce sont les communautés régionales de transport (l'Agglomération de Fribourg et Mobul) qui commandent l'offre. Le canton participe toutefois à son indemnisation ; il a ainsi versé annuellement 13 à 14 millions de francs environ (Etat 57,5 % – communes concernées 42,5 %). Pour ce qui est du vélo, les mesures constructives prévues dans le plan sectoriel sont estimées très grossièrement à 150 millions de francs ; elles seront réalisées sur plusieurs années (une première estimation table sur 20 ans). Leur financement, au niveau cantonal, sera assuré par le biais des budgets courants relatifs aux constructions routières ou, si besoin, par des crédits du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil, dans le respect de la répartition des tâches entre canton et communes.

La thématique de la mobilité est également abordée dans le cadre de la Stratégie cantonale de développement durable ainsi que dans le Plan Climat cantonal ; des mesures et des moyens y sont donc accordés et la coordination y est importante.

De plus, la mobilité est également abordée sous l'angle environnemental au travers du Plan de mesures pour la protection de l'air, et ce depuis 2007 déjà et le premier plan de mesures. La plupart des mesures prévues dans ce plan, si elles sont destinées en premier lieu à lutter contre la pollution atmosphérique, ont également un impact positif sur le climat. En matière de mobilité, ce plan vise à limiter la pollution des véhicules privés et à inciter à l'achat de véhicules plus propres, ce par le biais de l'impôt sur les véhicules, à pousser les entreprises de transports à s'équiper de matériel roulant moins polluant, à demander aux agglomérations de Bulle et Fribourg de favoriser la mobilité durable, de se doter d'un concept de stationnement et d'aménager des parcs-relais périphériques. Un nouveau Plan de mesures pour la protection de l'air a été établi et adopté par le Conseil d'Etat en 2019, les mesures relatives à la mobilité concernent notamment la promotion de la mobilité électrique. Etant bien conscient que si elle permet de limiter les émissions de GES, la mobilité électrique n'est pas exempte d'impacts négatifs sur le climat et l'environnement, le Conseil d'Etat mise donc beaucoup sur la promotion des transports publics, de la mobilité douce (vélo et marche à pied), la réduction des besoins de mobilité et de pendularité et le changement de la répartition modale, qui sont les meilleurs moyens de protéger le climat dans le domaine des transports. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat envisage de présenter d'ici la fin de l'année au Grand Conseil une demande de crédit d'investissement pour permettre aux TPF de répondre aux demandes d'augmentation de l'offre en transports publics dans le canton ainsi que de développement des pôles intermodaux qui favorisent le transfert modal vers les transports publics.

2.8. Somme des montants engagés par l'Etat pour l'environnement et le climat

Avant de faire une synthèse des montants évoqués ci-dessus, il est important de signaler qu'un calcul exact et sans équivoque des montants déjà investis ou prévus est délicat à faire en la matière, car il est difficile de savoir comment comptabiliser certains montants, dont une partie relève de politiques sectorielles classiques et une autre d'éléments complémentaires liés à la politique climatique du Conseil d'Etat, dans des proportions dont la répartition relève d'une certaine subjectivité : dans le domaine agricole ou de la mobilité par exemple, comment décider pour certaines mesures de la part du montant investi qui doit être comptabilisée pour le climat et celle qui ne doit pas l'être, de même combien et comment comptabiliser, parmi les sommes dépensées dans des prestations des services qui ne relèveraient pas du PCC ou de la stratégie DD par exemple, mais qui pourtant de manière indirecte mais non moins réelle, ont un impact sur les changements climatiques ? Et concernant les infrastructures mises en place par l'Etat, à l'image des infrastructures

du rail ou de pistes cyclables notamment, quelle part comptabiliser parmi les sommes souvent très élevées pour la protection du climat ? Il n'y aurait pas de réponse juste ou fausse quelle que soit la proportion prise en compte. Par contre la somme totale prise en compte en faveur du climat et de l'environnement pourrait, elle, très fortement varier car les coûts de telles infrastructures sont souvent élevés.

Cette relativité des méthodes de calcul rend donc peu pertinente la comparaison, que ce soit entre cantons ou entre pays, d'autant que les bases de calcul utilisées (ce qui est comptabilisé ou pas) ne sont pas toujours clairement explicitées. Des sommes calculées de manière bien différente amèneraient donc la comparaison à être tout bonnement non-pertinente. Il convient également de distinguer les montants prévus, déjà budgétés, des montants déjà engagés voire déjà dépensés.

Pour autant, le Conseil d'Etat et ses services se sont prêtés à un « essai de calcul », avec les résultats exposés ci-dessus.

Si l'on ne prend déjà en compte que les montants prévus pour les programmes principaux, à savoir le Programme Bâtiments, le Plan sectoriel vélo et les indemnités pour les transports publics pour 5 ans la somme monte déjà à 275,75 millions de francs, et ce sans compter les ressources humaines de l'Etat impliquées.

Si l'on reprend plus globalement les plans et stratégies évoqués ci-dessous, on constate donc que les montants engagés en faveur de l'environnement et du climat sont plus importants encore. Une première estimation de la somme totale se monte à quelques 485 millions sur 5 ans, soit près des 500 millions initialement demandés par les motionnaires. Ce montant regroupe les principales stratégies évoquées ci-dessus, par contre les ressources en personnel nécessaire ne sont ici pas systématiquement comptabilisées, ni les montants compris dans les budgets de fonctionnement de différentes unités administratives dont un nombre de prestations et projets participeront à l'amélioration de la protection de l'environnement et du climat. Ne sont pas comptabilisés dans ce chiffre non plus d'autres projets ou mesures, parfois plus ponctuels, mais qui pourtant contribuent aussi à la lutte contre la dégradation de l'environnement et les effets des changements climatiques, tels que par exemple des projets de revitalisation de cours d'eau et de protection contre les crues, l'assainissement de bâtiments publics ou encore certaines mesures de régénération des forêts.

Tableau 1 Synthèse des programmes, stratégies, plans et projets pour les années 2021–2025 et coûts

Plans /Stratégies / Programmes	**Montants sur 5 ans – en millions de francs**	
	Montants engagés	*Montants encore en discussion*
Plan Climat cantonal	1,25	15 (montant du crédit-cadre entre 2021-25, le montant effectif dépendant des procédures budgétaires)
Stratégie de développement durable	1	10,0432 (montant du crédit-cadre entre 2021-25, le montant effectif dépendant des procédures budgétaires)
Programme bâtiments + fonds énergie	120	

Plans /Stratégies / Programmes	**Montants sur 5 ans – en millions de francs**	
	Montants engagés	*Montants encore en discussion*
Biodiversité – stratégie		en cours d'évaluation
Biodiversité – conventions-programmes	7	2,5–7,5
Biodiversité – mesures liées à l'agriculture /financées par l'agriculture	8,79	
Plan d'action adaptation des forêts aux changements climatiques		3,8–11,3
Subventions maintien et améliorations fonctions forestières	25,5	
Approvisionnement en eau dans les alpages		4
Irrigation		9
Plan PPh		4,3–12,9
Indemnités TP régionaux	118,25	
Trafic urbain/agglo	38,81	
FIF	66,82	
PS vélo		37,5
Investissements prévus pour les transports publics		25–75
Plan de relance – climat	0,54	
Plan de relance – DD	0,1403	
Plan de relance – utilisation bois régional	0,5	
Sous-total	388,6	98,14–169,24
Total	486,74–557,84	

A cela s'ajoute un crédit d'investissement pour l'assainissement énergétique du parc immobilier de l'Etat qui devrait être présenté au Grand Conseil d'ici la fin de l'année.

3. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat comprend l'empressement et l'urgence que ressentent les motionnaires vis-à-vis de la question climatique et, en conséquence, leur intérêt à vouloir mettre cette thématique en tête des priorités financières cantonales. Au vu des résultats estimés ci-dessus, prenant en compte les politiques déjà en place ainsi que celles qui sont prévues ou en cours d'élaboration et des montants qui y sont ou seront alloués, il propose cependant de refuser la demande des motionnaires tout en invitant le Grand Conseil à soutenir les stratégies en cours de développement (voir plus haut) qui contribueront à préserver l'environnement et protéger le climat. Les raisons de cette non-entrée en matière ont déjà été évoquées plus haut : d'une part précisément parce que des stratégies et plans sont déjà en œuvre, respectivement sont en cours d'élaboration et que des montants substantiels y sont alloués. D'autre part parce qu'une loi sur le climat est actuellement en élaboration, dans le cadre de laquelle les mécanismes de financement seront abordés, comme annoncé dans la réponse à la motion 2019-GC-44. Une telle base légale permettra également la mise en œuvre de mesures plus contraignantes, au plus tard dans le PCC de 2e génération.

Le Conseil d'Etat considère de plus qu'en l'état les mesures proposées, notamment celles du plan de relance, allient la thématique climatique à celle économique et sociale de la crise provoquée par le Covid-19. Il considère également que le financement tel que proposé est adéquat et qu'il sera encore renforcé par une assise légale dès que la loi sur le climat sera sous toit comme déjà évoqué au point 2.2.

Suite au dépôt de la présente motion, les auteurs de celle-ci ont également eu l'occasion d'apporter de nouveaux éléments d'une part lors des différentes rencontres qui ont eu lieu (18 novembre 2020 avec une délégation du Conseil d'Etat, 16 octobre 2020 avec la responsable du Plan Climat et la déléguée au développement durable) et d'autre part par courriers (notamment du 9 décembre 2020 et du 6 janvier 2021). Le Conseil d'Etat remercie les motionnaires pour ces compléments et les précisions apportées et a apprécié les échanges qualitatifs autour de ce dossier.

Il ne peut néanmoins pas entrer en matière non plus sur la proposition d'emprunt, faite dans le courrier du 9 décembre 2020, car ce type de mécanisme financier n'est pas utilisé par l'Etat de Fribourg pour financer ses politiques publiques et il n'est pas souhaitable, du moins à court terme et en l'état de la situation, que cela le devienne. Par contre, le Conseil d'Etat va proposer au Grand Conseil la mise à disposition de moyens financiers pour la mise en œuvre de mesures en faveur de la protection du climat et de l'environnement et de l'adaptation aux conséquences du changement climatique. En fonction de l'évolution de la situation, un fonds pourrait être créé et alimenté, entre autre, par les recettes fédérales qui pourraient être obtenues via le futur Fonds fédéral pour le climat. Celles-ci seront connues dans le courant de l'année 2021 et dépendent du scrutin fédéral du 13 juin prochain, relatif à la nouvelle Loi sur le CO_2.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève également que l'équilibre est délicat à trouver pour « bien faire » : promotion du tourisme local et régional, protection de la biodiversité, réduction de la consommation, promotion d'une alimentation saine et locale, etc. ; et que la protection du climat et de l'environnement n'est pas qu'une question financière, mais relève aussi de mesures régulatives qui n'ont pas de coût significatif mais peuvent avoir des effets non négligeables, et qu'il est par ailleurs aussi question de mentalité, en somme que « l'argent ne fait pas tout ». C'est dans les mentalités qu'il faut également investir pour les faire évoluer et mener tout un chacun-e à participer à la protection du climat et de l'environnement ; c'est la raison pour laquelle, parmi les mesures

prévues par le Plan Climat cantonal, des ressources sont allouées à l'information et à la sensibilisation.

Il ajoute également que certaines mesures ne se chiffrent pas en termes de coûts financiers, on pensera par exemple aux modifications de bases légales existantes qui peuvent avoir un grand levier d'action, sans forcément nécessiter davantage de ressources. Ainsi certaines mesures coûtent peu financièrement mais ont de grands effets, dès lors davantage de moyens financiers ne signifient pas obligatoirement plus d'effets bénéfiques sur le climat et l'environnement.

Il relève finalement que l'échelon cantonal permet de mettre un certain nombre de mesures en place, mais que de nombreuses mesures sont aussi à prendre à d'autres échelons, soit national mais aussi communal, et de manière coordonnée si nous voulons avoir des impacts positifs rapidement.

4. Proposition du Conseil d'Etat

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus et considérant que le canton entreprend dans une large mesure les actions nécessaires pour contribuer à la préservation d'un environnement viable pour les générations futures grâce à ses différentes stratégies et plans, coordonnées également avec ses partenaires que sont la Confédération, les autres cantons et les communes, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de refuser la motion.

8 juin 2021