

Texte explicatif¹

Initiative populaire fédérale

Pour une politique équitable en matière d'énergie et de climat : investir pour la prospérité, le travail et l'environnement (« Initiative pour un fonds climat »)

Les pages qui suivent visent à expliquer les notions-clés du texte de notre initiative et à préciser leur signification et leur impact sur sa mise en œuvre. Elles reprennent le texte paragraphe par paragraphe.

Titre de l'initiative

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

Ce titre résume le cœur de l'initiative : mener une politique d'investissement équitablement financée en faveur de la transition écologique. L'initiative entend créer des emplois dotés de bonnes conditions de travail et les garantir, protéger les ressources naturelles et les renforcer afin d'assurer prospérité à toutes et à tous. Le titre court en présente l'instrument-clé : un fonds climat.

Insertion dans la Constitution

La Constitution fédérale est modifiée comme suit :

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

L'initiative prévoit d'intégrer un nouvel article 103a dans la Constitution fédérale. Son contenu ne remplace aucune disposition en vigueur dans la Constitution. Il complète les mesures telles que les instruments de financement selon le principe du pollueur-payeur et les taxes d'incitation. Le fonds climat vient s'y ajouter.

L'article 103a suit l'article 103 « politique structurelle », afin de signifier que l'initiative a pour objectif un changement structurel (une transformation) de l'économie. Son titre indique en outre le domaine dans lequel ces changements doivent être effectués, à savoir en politique énergétique et climatique. La décarbonation (gérer l'énergie en utilisant moins de carbone), la consommation économe et efficiente de l'énergie et le financement des mesures se répercutent sur le cadre structurel de l'économie. Ce genre de transition a une grande portée sur d'autres pans de l'économie, comme créer de nouveaux emplois en Suisse ou consommer moins de ressources, qui à leur tour influent positivement sur la société et l'environnement. En bref, l'initiative veut faire de la protection du climat et de l'environnement un service public et un nouveau Pacte vert.

Alinéa 1 : Principes de l'article constitutionnel

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.

¹ Ce texte comprend un glossaire des notions importantes sous forme d'annexe.

Ce premier alinéa définit les principes. Les autres dispositions en sont la concrétisation. L'essentiel ici est la référence aux accords internationaux sur le climat que la Suisse a ratifiés. Il s'agit surtout de la Convention-cadre sur les changements climatiques de l'ONU² et de l'Accord de Paris sur le climat³ qui lui fait suite, ainsi que des futurs accords à ce sujet. On s'assure ainsi que la politique climatique suisse suive activement l'évolution internationale et qu'elle doive s'y enraciner. Cette référence aux accords internationaux comprend également les accords régionaux conclus entre pays (pour lesquels les accords internationaux sont juridiquement contraignants). Ces accords régionaux doivent donc impérativement concorder avec les accords internationaux, pas besoin par conséquent de les mentionner. L'accord de Paris sur le climat permet de collaborer entre parties au contrat. Les « accords régionaux » sont donc inclus. Le droit international, auquel le texte renvoie, comprend ainsi également les accords régionaux en vertu de l'art. 190 de la Constitution fédérale sur le droit applicable.

Cette référence aux accords internationaux vise de plus à renforcer le financement international des mesures que les pays en développement doivent prendre pour s'adapter face au changement climatique et à les dédommager pour les pertes et dégâts qu'il leur occasionne.

L'expression « financement socialement équitable » renvoie au fait que le fonds climat est financé par la Confédération.

Alinéa 2 : axes du soutien financier de la Confédération

² La Confédération soutient notamment :

L'alinéa 2 énumère les trains de mesures concrets qui recevront l'aide financière fédérale. Il n'est bien sûr pas exclu que la Confédération prenne des mesures d'encouragement ou investisse dans d'autres domaines pour autant que cela réponde à l'objectif de l'alinéa 1. Il revient au législatif de définir ces domaines ainsi que le financement international du changement climatique, que le texte n'exclut pas.

Alinéa 2, lettre a : décarbonation

a. la décarbonation des transports, des bâtiments et de l'économie ;

La lettre a traite de la stratégie classique pour réduire les émissions CO₂ dans les domaines prépondérants. Le terme « décarbonation » met l'accent sur un approvisionnement énergétique non fossile. En vertu de l'alinéa 1, d'autres branches dont les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas fossiles (p.ex. économie agro-alimentaire) ne sont pas exclues. Il est certes moins nécessaire d'y agir, à moins que – comme dans le cas de l'agriculture – la question ne porte pas tant sur le besoin en ressources financières que, à enveloppe égale, sur leur répartition différente. Cette redistribution relève de la politique agricole et ne peut être effectuée via le fonds climat. De plus, la décarbonation « complète » n'est pas visée, car il existe des applications et des processus (par exemple, les avions, les processus industriels) pour lesquels il n'existe pas d'alternatives viables sans carbone et qui dépendent des biocarburants et des carburants synthétiques.

Pour le bâti, l'assainissement et le remplacement des chauffages ont la priorité car il y a

² La [Convention-cadre sur les changements climatiques](#)

³ L'[Accord de Paris sur le climat](#) va très loin : il vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre, à s'adapter au changement climatique et généralement à renforcer notre résilience face aux changements climatiques. Il sert donc aussi bien à protéger la biodiversité menacée par le changement climatique qu'à renforcer l'apport de la biodiversité dans la lutte contre l'impact du changement climatique.

beaucoup à faire sur ce plan. En effet, le taux d'assainissement est nettement trop bas et opter pour un chauffage non fossile est loin d'être la norme. Construire de manière proclimatique doit devenir la règle⁴.

Dans l'industrie, il s'agira d'encourager l'innovation visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, et dans les transports, de consolider les liaisons ferroviaires internationales avec des trains de nuit et des lignes à grande vitesse. La Constitution fédérale fournit déjà les bases légales pour financer des fonds en faveur des transports publics. Le cas échéant, il serait possible d'alimenter le fonds d'infrastructure ferroviaire avec l'argent du fonds climat. Le texte de l'initiative ne l'exclut pas et en laisse décider le législatif.

Alinéa 2, lettre b : transition énergétique

b. l'utilisation économe et efficace de l'énergie, la sécurité de l'approvisionnement et le développement des énergies renouvelables ;

La lettre b traite de l'encouragement de la transition énergétique. Elle répète pour l'essentiel les objectifs de l'article 89 de la Constitution sur la politique énergétique⁵ qu'elle complète en précisant que ces objectifs seront atteints également grâce au soutien financier du fonds climat.

Alinéa 2, lettre c : offensive en matière de formation

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 ;

Il manque actuellement des dizaines de milliers de professionnel-le-s dans la protection climatique et la transition énergétique. De plus, celle-ci requiert des compétences nouvelles. C'est pourquoi il faut absolument lancer une offensive en matière de formation initiale et continue et compenser les pertes de revenu dues à une reconversion, car le risque de manquer de moyens de subsistance est le plus gros obstacle pour se reconvertir ou se perfectionner.

Alinéa 2, lettre d : puits de carbone

d. les puits de carbone durables et naturels ;

Le rapport du GIEC relatif à l'objectif de 1,5°C⁶ montre que des émissions négatives sont nécessaires – à savoir extraire du CO₂ de l'atmosphère – pour y parvenir. C'est pourquoi l'initiative entend promouvoir de tels dispositifs, en mettant la priorité sur les puits de carbone naturels, qui stockent le CO₂, comme les arbres et les sols marécageux, mais sans oublier les moyens techniques tels que le captage & séquestration (Carbon Capture and Storage, CCS). Le qualificatif « durable » garantit que les puits de carbone ne soient pas une solution à court terme au détriment de l'humanité ou de l'environnement. Ce risque est particulièrement grand pour les puits de carbone à l'étranger.

⁴ www.klimaoffensive.ch/

⁵ http://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr#art_89

⁶ www.ipcc.ch/sr15/

Alinéa 2, lettre e : biodiversité

e. le renforcement de la biodiversité, en particulier afin de lutter contre les conséquences du réchauffement climatique.

La perte de la biodiversité et le réchauffement climatique vont de pair. Inversement, les mesures pour y remédier peuvent se renforcer mutuellement⁷. C'est pourquoi il faut également consolider la biodiversité, ce qui améliore notre capacité d'adaptation face au changement climatique (résilience). Comme le stipule l'Accord de Paris sur le climat à l'article 7, où les parties au contrat s'engagent à accroître la résilience aux changements climatiques des écosystèmes, notamment en diversifiant leur économie et en gérant de manière durable les ressources naturelles⁸.

Alinéa 3: fonds climat

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.

L'alinéa 3 ancre l'instrument-clé : un fonds d'investissement en faveur des projets fédéraux mais aussi des contributions directes aux cantons, communes et tiers. S'y ajoutent des crédits, garanties ou cautionnements avantageux, dont le remboursement ou les intérêts éventuels viennent alimenter le fonds.

Les fonds d'infrastructure pour le train, le trafic d'agglomération ou les routes nationales ont montré que planifier et réaliser des infrastructures prend plusieurs années et qu'il n'est pas opportun de les financer via un budget annuel. De même, remplacer les énergies fossiles ou encourager la biodiversité sont des projets d'investissement qui doivent pouvoir être planifiés sur plusieurs années. C'est pourquoi un fonds se révèle être la meilleure solution.

Il est essentiel que le financement et la réalisation soient socialement équitables (au sens d'une « transition juste »). Il s'agit en premier lieu d'alimenter le fonds à partir du budget général de la Confédération, afin de soulager les revenus modestes ayant peu de marge de manœuvre pour se loger, se déplacer ou consommer. Il revient au législatif – donc dans les limites constitutionnelles – de régler dans le détail comment alimenter le fonds. Cela signifie par exemple qu'actuellement on ne peut recourir à la Banque nationale, car l'article 99 de la Constitution fédérale devrait être amendé. Mais l'initiative ne le prévoit pas non plus.

L'alinéa 1 (un financement socialement équitable) et la disposition transitoire précisent concrètement que le fonds est financé par la Confédération. De plus, la disposition transitoire ajoute que le fonds n'est pas soumis au frein aux dépenses.

⁷ https://biodiversite.scnat.ch/publications/uuid/i/4bb62ca1-4819-570d-beb1-ee58eabea746-Aborder_conjointement_le_changement_climatique_et_la_perte_de_la_biodiversit%C3%A9

⁸ www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/619/fr#art_7

Alinéa 4 : mandat législatif

⁴ La loi règle les modalités.

Enfin, l'alinéa 4 stipule que le détail sera réglé au niveau de la loi, cela permet d'ajouter d'autres priorités en fonction des besoins et de s'adapter aux avancées dans les différents domaines.

Article 197 : prescription pour la mise en œuvre dans les dispositions transitoires

Disposition transitoire art. 197 ch. 15

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.

L'initiative ne détaille aucun programme d'investissement. La disposition transitoire définit cependant grosso modo une enveloppe financière annuelle : mettre à disposition de 0,5% à 1% du produit intérieur brut suisse pour réaliser le nouvel article 103a. Ces ressources doivent être utilisées de manière efficace et efficiente. Par ailleurs, le fonds n'est pas soumis au frein aux dépenses, pour que ces ressources soient effectivement mises à disposition.

L'initiative visant une transition, celle-ci sera un jour réalisée. De plus, le remboursement des crédits accordés viendra alimenter le fonds. Par conséquent, l'enveloppe sera revue à la baisse au fur et à mesure de la réalisation des objectifs, ce qui évite que des milliards soient dépensés sans compter.

Annexe

Glossaire des notions-clés

Décarbonation

Comme son nom le laisse entendre, la « décarbonation » se réfère au carbone et signifie une réduction de la teneur en carbone des ressources énergétiques utilisées. S'il s'agit ici d'abord des combustibles et carburants fossiles, cela concerne aussi le gaz et le pétrole synthétiques, qui ont chimiquement la même structure, mais qui sont produits artificiellement à l'aide de procédés techniques. La décarbonation s'accompagne d'une transition technologique : les combustibles et carburants fossiles ne doivent pas être remplacés par des synthétiques lorsqu'il existe de bonnes alternatives techniques.

Climat⁹

On parle de « climat » pour désigner une présentation statistique de l'ensemble des phénomènes météorologiques à un endroit donné durant plusieurs décennies. Pour la déterminer, on utilise des valeurs moyennes et des variations de mesure telles que la température, les précipitations ou la durée d'ensoleillement.

Le système climatique ne comprend pas seulement l'atmosphère (air), mais aussi l'hydrosphère (eau), la cryosphère (glaces et glaciers), la lithosphère (sols), la biosphère (organismes vivants) et leurs interactions. Ce système change d'une part, en suivant sa propre dynamique et sous l'influence de facteurs naturels, tels qu'éruptions volcaniques ou variations de l'ensoleillement, et d'autre part en raison des activités humaines.

Protection climatique¹⁰

La protection climatique est l'ensemble des mesures prises pour prévenir ou réduire les gaz à effet de serre. Ces mesures visent à réduire les impacts à long terme des changements climatiques.

Puits de carbone et émissions négatives¹¹

Les puits de carbone sont l'inverse des émissions. Alors que les émissions de gaz à effet de serre finissent dans l'atmosphère, les puits de carbone en absorbent. La notion d'« émissions négatives » renvoie à des mesures visant à extraire le CO₂ de l'atmosphère et à le stocker à terme grâce à des procédés biologiques ou techniques. Les émissions négatives ainsi que les mesures de prévention s'attaquent à la cause du problème climatique, à savoir une concentration en CO₂ dans l'atmosphère nettement plus élevée par rapport à l'ère préindustrielle. Si la prévention veut éviter de surcharger l'atmosphère en CO₂, les puits de carbone l'en extraient.

Biodiversité¹²

La biodiversité résulte de la variété de la vie aux niveaux des écosystèmes (milieux naturels), des espèces (animaux, plantes, champignons et microorganismes) et de la variété génétique et donc de la variabilité et des différences entre individus d'une même espèce.

⁹ <https://www.nccs.admin.ch/nccs/fr/home/changement-climatique-et-impacts/principes-de-base-du-climat/qu-est-ce-que-le-climat-.htm>

¹⁰ <https://www.nccs.fr/home/changement-climatique-et-impacts/principes-de-base-du-climat/qu-est-ce-que-l-attenuation-des-changements-climatiques-.html>

¹¹ https://www.parlament.ch/centers/epar/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=MAUWFQFXFMCR-2-46326

¹² www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/inkuerze.html