

**RAPPORT DE LA MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Préavis du Conseil d'Etat sur l'initiative populaire cantonale « Pour la protection du climat » et
Projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral afin de se prononcer sur l'initiative
populaire cantonale « Pour la protection du climat » et
Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts – Pour contribuer à la lutte contre le réchauffement
climatique, la Caisse de pension de l'Etat de Vaud (CPEV) doit désinvestir les énergies fossiles !
(15_POS_149) et
sur le postulat Vassilis Venizelos et consorts – Placement de la BCV : pas de pétrole mais des idées !
(20_POS_212) et
Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Vassilis Venizelos – De quelle couleur est le portefeuille
financier de la BCV et de la CPEV ? (20_INT_53)**

Table des matières

| | |
|---|----|
| Préambule | 2 |
| Préavis du Conseil d'Etat sur l'initiative populaire cantonale « Pour la protection du climat » et projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral afin de se prononcer sur l'initiative populaire cantonale « Pour la protection du climat » | 2 |
| 1. POSITION DES INITIANTS | 2 |
| 2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT | 3 |
| 3. AUDITIONS..... | 5 |
| 4. EXAMEN POINT PAR POINT DU PRÉAVIS DU CONSEIL D'ETAT..... | 8 |
| 5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DÉCRET PRÉSENTÉ PAR LE CONSEIL D'ÉTAT | 9 |
| 6. VOTES DE LA COMMISSION | 10 |
| 7. DETERMINATION DES REPRÉSENTANTS DU COMITÉ D'INITIATIVE SUR LE CONTRE- PROJET | 16 |
| Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts – Pour contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique, la Caisse de pension de l'Etat de Vaud (CPEV) doit désinvestir les énergies fossiles ! (15_POS_149) | 17 |
| 1. POSITION DU POSTULANT | 17 |
| 2. VOTE DE LA COMMISSION..... | 17 |
| Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Vassilis Venizelos et consorts – Placement de la BCV : pas de pétrole, mais des idées ! (20_POS_212) | 17 |
| 1. POSITION DU CONSEIL D'ETAT | 17 |
| 2. POSITION DU POSTULANT | 17 |
| 3. VOTE DE LA COMMISSION..... | 18 |

PRÉAMBULE

La commission s'est réunie à cinq reprises au Parlement : les 11 mars (8h00 à 9h50), 24 mars (10h10 à 12h00), 14 avril (8h00 à 9h15), 16 mai (14h00 à 15h30) et 24 mai 2022 (17h15 à 17h45).

Elle était composée de 17 député-e-s : Mmes Anne Baehler Bech (16 mai), Céline Baux (11 mars), Anne-Sophie Betschart (11 mars, 16 mai, 24 mai), Florence Betschart-Narbel (11 mars, 14 avril, 24 mars, 16 mai, 24 mai), Eliane Desarzens (24 mars, 14 avril, 16 mai, 24 mai), Alice Genoud (11 mars, 14 avril, 16 mai, 24 mai), Sylvie Pittet Blanchette (24 mars, 14 avril), Graziella Schaller (11 mars, 24 mars, 14 avril, 16 mai, 24 mai), Marion Wahlen (11 mars, 24 mars, 14 avril, 16 mai, 24 mai) et MM. Hadrien Buclin (24 mars, 14 avril, 16 mai, 24 mai), Aurélien Clerc (11 mars, 24 mars), Sylvain Freymond (24 mars, 14 avril, 16 mai, 24 mai), Jean-Claude Glardon (11 mars, 14 avril, 24 mars, 16 mai, 24 mai), Yann Glayre (11 mars), Salvatore Guarna (11 mars, 14 avril, 24 mars, 16 mai), Dylan Karlen (11 mars, 14 avril, 24 mars, 16 mai, 24 mai), Yannick Maury (24 mars, 14 avril, 24 mai) Gérard Mojon (11 mars, 24 mars, 14 avril, 16 mai, 24 mai), Yves Paccaud (11 mars, 24 mars, 14 avril, 24 mai), Yvan Pahud (24 mars, 14 avril, 16 mai, 24 mai), Pierre-André Romanens (24 mars, 14 avril), Daniel Trolliet (11 mars), Vassilis Venizelos (11 mars), ainsi que du soussigné, président.

Etaient également présent-e-s : Mme Béatrice Métraux, Conseillère d'Etat, Cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité (DES), MM. Yvan Rytz, Délégué cantonal au Plan climat (DES), Jean-Luc Schwaar, Directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) (11 mars, 14 avril, 16 mai), et François Vodoz, Secrétaire général du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (SG-DEIS) (11 mars).

Le 24 mars, la commission a auditionné M. Philippe Thalmann, Professeur d'économie à l'EPFL ; MM. Raphaël Mahaim, Conseiller national, et Alberto Mocchi, Président des Vert-e-s vaudois-e-s, membres du comité d'initiative ; Mme Eftychia Fischer, Présidente du Conseil d'administration (CA) de la Banque cantonale vaudoise (BCV), et MM. Pascal Kiener, Président de la Direction générale (PDG) de la BCV, Xavier Meystre, Sous-directeur de la BCV et adjoint du PDG ; M. Philippe Doffey, Directeur général de Retraites Populaires (RP).

Lors de sa dernière séance de la commission, le 24 mai 2022, la commission a entendu une seconde fois les membres du comité d'initiative, MM. Alberto Mocchi et Raphaël Mahaim, dans le but de connaître leur position sur le contre-projet direct à l'initiative rédigé et proposé par la commission.

Le secrétariat de la commission était assuré par Mme Mathilde de Aragao, assistante de commissions parlementaires, et dès le 1^{er} mai par M. Yvan Cornu, ainsi que M. Frédéric Ischy et Mme Marie Poncet Schmid, secrétaires de commission, Secrétariat général du Grand Conseil.

Préavis du Conseil d'Etat sur l'initiative populaire cantonale « Pour la protection du climat » et projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral afin de se prononcer sur l'initiative populaire cantonale « Pour la protection du climat »

1. POSITION DES INITIANTS

Le 24 mars 2022, MM. Alberto Mocchi, Président des Vert-e-s vaudois-e-s, et Raphaël Mahaim, Conseiller national, tous deux membres du comité d'initiative, expriment la position des initiants, puis répondent aux questions de la commission.

Contenu de l'initiative

L'initiative a été lancée sur la base du constat que malgré les engagements pris sur le plan international – notamment l'Accord de Paris – et les objectifs climatiques soutenus par la Confédération, la mise en œuvre de stratégies est trop lente à l'échelle du canton de Vaud et de la Suisse.

Le comité d'initiative souhaite inscrire le principe de la protection du climat et de la biodiversité dans la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD) afin que les politiques publiques de l'Etat aient en ligne de mire ces deux biens essentiels. Parce que les communes ont certaines prérogatives, mais pas toujours le financement nécessaire pour mener à bien ces politiques publiques, il importe de les intégrer à l'initiative. En

effet, il paraît primordial que les communes puissent participer à l'établissement de politiques de réduction des émissions de CO₂. Le dernier volet de l'initiative fera probablement davantage l'objet de discussions puisqu'il concerne les personnes morales dans lesquelles l'Etat a une participation.

Cadre juridique et politique

Deux points sont à relever. D'abord, dans le cadre de l'élaboration du texte de l'initiative, des discussions ont été menées avec la DGAIC afin d'aboutir à des formulations qui ne soient pas en porte-à-faux avec le droit fédéral. Sur ce point, il est notamment question du respect du cadre juridique entourant les caisses de pensions. Leur gestion dépendant du droit fédéral, la législation cantonale ne peut être différente ou plus sévère à leur égard. Pour cette raison, l'al. 3 de l'art. 52b Protection du climat stipule que « les caisses de pensions de l'Etat et des communes relevant du droit public concourent également à la réalisation de cet objectif », sans indiquer des termes plus incitatifs ou volontaristes. Par ailleurs, le fait d'avoir demandé l'avis des services de l'Etat témoigne du travail accompli en amont par le comité d'initiative pour rédiger un texte compatible avec les exigences fédérales.

Deuxièmement, dans un souci de compromis, l'initiative reste très raisonnable. En effet, elle demande simplement de transposer sur le plan cantonal les objectifs climatiques de l'Accord de Paris, qui ne sont pas tellement ambitieux au regard du défi climatique à l'horizon 2050.

Pistes de soutien aux communes

A l'instar de tout texte constitutionnel, il reviendra au législatif – si l'initiative est acceptée – de décliner dans le texte de loi les spécificités relatives au soutien apporté aux communes.

Plans d'action

Un commissaire mentionne le devoir, pour les caisses publiques, d'orienter leurs portefeuilles vers des activités durables, tout en adoptant des stratégies en ce sens tous les cinq ans. Un des représentants du comité d'initiative rappelle que l'initiative stipule l'obligation d'élaborer des plans d'action, mais n'impose aucunement leur contenu, si ce n'est qu'il doit contenir des objectifs intermédiaires. Le texte de l'initiative n'explique pas si ces stratégies vont dans le sens d'une réduction de l'empreinte carbone des porte-folios. La liberté et les stratégies d'investissement des caisses de pensions sont réglées par le droit fédéral. De ce fait, le canton ne peut pas les contraindre davantage.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'Etat énonce les enjeux autour de l'initiative et présente le préavis du Conseil d'Etat.

Rappel du contenu de l'initiative

Il s'agit d'une initiative constitutionnelle rédigée de toutes pièces, à savoir que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil peuvent uniquement en recommander l'acceptation ou le rejet, ou lui opposer un contre-projet. L'initiative a formellement abouti le 9 décembre 2019 avec 14'082 signatures valables. Elle porte sur les quatre points suivants :

- ✂ l'inscription dans l'art. 6 Cst-VD du principe de la protection du climat et de la biodiversité dans les buts fondamentaux de l'Etat, ainsi que de la prise en compte de l'urgence environnementale dans les activités de l'Etat ;
- ✂ l'inscription d'un nouvel art. 52b, ainsi que des dispositions transitoires liées, qui demande à l'Etat et aux communes de prendre des mesures pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, avec des objectifs intermédiaires en 2030 et 2040. Cela doit également passer par une diminution significative des impacts climatiques dans chacune de leurs politiques ;
- ✂ l'art. 52b prévoit également que les caisses de pension de droit public doivent mettre en place des stratégies de réduction ;
- ✂ un nouvel alinéa à l'art. 162 qui touche les personnes morales dans lesquelles l'Etat et les communes ont des participations, afin que celles-ci prennent des mesures pour décarboner les flux financiers et les activités, et contribuer aux objectifs climatiques de la Suisse.

Impacts pour l'Etat

Selon l'Etat, le Plan climat vaudois (PCV) de 1^{re} génération répond, en matière d'objectifs généraux, aux ambitions de l'initiative. En effet, il s'agit de viser la neutralité carbone d'ici 2050 et de réduire de 50 à 60 % les émissions d'ici 2030 par rapport à la situation qui prévalait en 1990. L'initiative demande d'élaborer un nouvel objectif intermédiaire en 2040.

Communes

L'automne passé, la rencontre entre la Conseillère d'Etat, l'Union des communes vaudoises (UCV) et l'Association de communes vaudoises (AdCV) a été l'occasion de discuter des principes généraux qui s'appliqueraient sur le plan des communes en cas d'acceptation du texte :

- ⌘ l'obligation constitutionnelle d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 et de se doter de plans d'actions et d'objectifs intermédiaires en cohérence avec les objectifs internationaux, fédéraux et cantonaux ;
- ⌘ l'initiative laisse la liberté quant aux moyens d'atteindre ces objectifs, ce qui garantit l'autonomie communale ;
- ⌘ pas d'automatisme d'application entre Canton et communes ;
- ⌘ accompagnement renforcé de l'Etat ;
- ⌘ création d'un groupe de travail commun Etat-Communes.

S'agissant du renforcement de l'accompagnement de l'Etat auprès des communes, le Bureau de la durabilité (BuD) se charge de la politique climatique auprès des communes. De manière générale, ces dernières font l'objet d'un accompagnement différencié en fonction de leur taille. En somme, le soutien du Canton envers les communes traduit la volonté de maintenir et de renforcer la logique d'accompagnement initiée par le PCV.

Caisses de pension

La Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (CPEV), la Caisse intercommunale de pensions (CIP) et la Caisse de pensions de la commune de Lausanne (CPCL) constituent les trois institutions de prévoyance de droit public vaudoises concernées par le texte de l'initiative. Si cette dernière devait être acceptée, les stratégies qui en découleraient seraient « indicatives ». Autrement dit, aucun objectif contraignant ne contreviendrait au droit supérieur.

Personnes morales

Pour les personnes morales dans lesquelles l'Etat ou les communes ont des représentants, les principes généraux seront les suivants :

- ⌘ que ce soit l'Etat ou les communes, les autorités devront faire figurer dans les lettres de missions à leurs représentants au sein de la haute direction des personnes morales que ces dernières doivent mettre en place des stratégies pour décarboner les flux financiers et de manière générale leurs activités ;
- ⌘ lorsqu'une personne morale agit à titre fiduciaire, à savoir lorsque le client a le pouvoir de décision, de telles stratégies ne seront pas fondées sur une obligation de résultats. Ces stratégies viseront une obligation de moyens (information sur le portefeuille, impacts de décisions, etc.). Pour l'Etat, cela concerne en particulier les RP et la BCV ;
- ⌘ s'agissant de la BCV et des champs d'activités concernés par la mise en œuvre de l'initiative, tant le trafic de paiement, les crédits aux entreprises en Suisse ou le crédit hypothécaire en sont exclus. Ainsi, la mission universelle de la BCV, définie à l'art. 4, al. 1 de la Loi organisant la BCV (LBCV), serait pleinement maintenue.

Conformité de l'initiative avec le droit fédéral

Le Délégué cantonal au Plan climat explique qu'avant la récolte de signatures, la conformité du texte de l'initiative avec le droit supérieur a été, d'une certaine manière, validée par le Conseil d'Etat sur la base d'un

avis de droit de la DGAIC. La Direction a également reçu l'avis de droit produit par les caisses de pensions afin de connaître leurs enjeux. Si le temps juridique était échu d'un point de vue formel, l'analyse menée par la DGAIC avait conclu que les griefs soulevés par cet avis de droit ne semblaient pas suffisants pour revoir la décision qu'elle avait préalablement rendue. À savoir : l'initiative était bel et bien conforme et ne portait pas atteinte au droit supérieur, dont les dispositions s'appliquaient.

Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est unanime quant à l'inscription des objectifs de l'initiative dans la Cst-VD. Outre le fait d'ancrer la politique climatique fédérale dans le cadre normatif cantonal, cela permettra de donner une forte assise au PCV et à la politique climatique cantonale. Toutefois, une divergence d'appréciation est apparue concernant la sécurité juridique : pour une majorité du Conseil d'Etat, les informations et cautèles indiquées dans le préavis suffisent à cadrer les futures dispositions d'application du texte constitutionnel ; pour une minorité du Conseil d'Etat, il aurait mieux fallu reprendre ces éléments dans un contre-projet direct. Un projet de contre-projet a donc été rédigé avec des indications, en reprenant les clarifications apportées par les initiants sur leurs intentions et la portée de leur texte. En toute transparence, ce contre-projet, ainsi que les documents sur lesquels se sont appuyées les discussions du Conseil d'Etat ont été transmis à la commission, y compris les positions écrites des personnes morales dans lesquelles l'Etat a une participation, telles la BCV, la Romande Energie, l'ECA et les RP.

3. AUDITIONS

Avant d'entamer les débats sur le préavis du Conseil d'Etat, la commission a auditionné les principaux acteurs concernés par l'initiative avec la volonté de garantir un équilibre entre ceux-ci et de les limiter aux plus importants.

La transcription des auditions figure dans l'annexe 1. Les paragraphes suivants ne sont pas exhaustifs, ils présentent les éléments retenus par la majorité de la commission.

1. Philippe Thalmann, Professeur d'économie à l'EPFL

Convaincu qu'il est nécessaire et relativement urgent de décarboner nos sociétés, le Prof. Philippe Thalmann indique que la finance peut et doit jouer un rôle important à cet effet. Toutefois, pour en avoir débattu avec ses collègues au sein de la Commission de la Caisse PUBLICA, il est conscient des difficultés et des réserves que cela soulève.

(Contre-)Critiques à l'égard du désinvestissement

Généralement, deux critiques sont invoquées contre le désinvestissement. Premièrement, le fait que le rôle d'une institution de prévoyance n'est pas de contribuer à freiner les changements climatiques en investissant de manière responsable, mais plutôt de maximiser le rendement pour ses assuré-e-s tout en surveillant les risques. À ce propos, si l'art. 71 de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) énonce l'obligation, pour une institution de prévoyance, de garantir des rendements, ces derniers devraient être raisonnables, non pas maximum¹. La deuxième critique très souvent invoquée contre le désinvestissement repose sur le fait qu'une seule institution de prévoyance ne peut ni changer le cours des actions ni influencer une entreprise irresponsable.

Quantification du taux de rendement raisonnable

L'idée est que les capitaux accumulés avec la contribution de ce rendement raisonnable permettent de financer les rentes. Il serait plus pertinent de parler de rendement réalisable.

Incidences sur les retraites

¹ Art. 71 Administration de la fortune

¹ Les institutions de prévoyance administreront leur fortune de manière à garantir la sécurité des placements, un rendement raisonnable, une répartition appropriée des risques et la couverture des besoins prévisibles de liquidités.

² Une institution de prévoyance n'a pas le droit de mettre en gage ou de grever d'un engagement ses droits découlant d'un contrat d'assurance collective sur la vie ou d'un contrat de réassurance.

En théorie, exclure une classe d'actifs a pour effet de réduire les possibilités de placement et de conduire à de moins bons résultats. Toutefois, les caisses de pensions se privent toujours de certaines classes d'actifs – par exemple, la plupart des caisses n'acceptent pas d'investir dans des sociétés qui présentent une bonité en dessous de A ou de BBB.

Rentabilité des investissements dans les énergies renouvelables

Il est difficile, de manière générale, de mesurer la rentabilité des investissements, au vu de l'imprédictibilité des prix du marché. Aujourd'hui, s'il semble « tendance » d'investir dans les énergies renouvelables, il n'y a pourtant pas une multitude de possibilités, ce qui peut induire un risque de surinvestissement.

2. Mme Eftychia Fischer, Présidente du CA de la BCV, MM. Pascal Kiener, PDG de la BCV, et Xavier Meystre, Sous-directeur, adjoint du PDG

Préoccupations principales

Le PDG de la BCV affirme en premier lieu que l'institution partage pleinement les objectifs lancés à la fois par l'initiative et par l'Accord de Paris. Aujourd'hui, nul ne peut nier les problèmes climatiques. Néanmoins, la lecture du texte a fait émerger trois préoccupations principales :

- 1) la première concerne la notion de flux financiers qui n'était pas définie par les initiant-e-s. Ce faisant, au sens large du terme, cela pouvait aussi bien concerner de grands investissements dans des mines à charbon que de simples paiements par carte de crédit. Par conséquent, l'initiative semblait de prime abord aller beaucoup trop loin ;
- 2) tout en rappelant que la BCV verse plus de CHF 250 millions à l'Etat de Vaud, le PDG de la BCV relève un deuxième souci ayant trait à l'interprétation de l'interdiction de certaines activités, qui mettrait à mal la place de la banque dans le paysage concurrentiel. L'initiative visant exclusivement la BCV n'aurait, en définitive, pas ou que peu d'influence sur la protection du climat puisque d'autres institutions financières, non soumises à de telles restrictions, reprendraient les affaires que la banque ne pourrait plus mener ;
- 3) la troisième préoccupation touche à une éventuelle incompatibilité de l'initiative avec la LBCV. Selon l'interprétation de l'initiative, cette dernière mettrait à mal la mission de l'institution, inscrite à l'art. 4 de la LBCV, s'agissant de contribuer à la fourniture d'offres hypothécaires et de soutenir financièrement les PME dans toutes les industries et dans l'ensemble du canton de Vaud.

Finalement, les discussions menées depuis 2020 avec la Conseillère d'Etat, les Vert-e-s vaudois-e-s et le comité d'initiative, ainsi que les clarifications apportées par le préavis du Conseil d'Etat, ont permis de rassurer les représentant-e-s de la BCV sur certains points.

D'un autre côté, les activités relatives à la gestion d'actifs financiers pour la clientèle – institutionnelle ou privée – ne peuvent être contraintes par l'initiative, pour une raison toute simple : si une banque peut influencer, conseiller ou proposer des placements, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) interdit tout pouvoir de décision sur les investissements des clients, au nom de la Loi fédérale sur les banques (LB). Ainsi, les institutions financières sont contraintes d'effectuer des placements en matière de rendement-risque en tenant compte des demandes de la clientèle. Au vu du cadre juridique rigoureux des caisses de pensions, la BCV ne peut qu'accepter les volontés de ces dernières si elle ne veut pas subir une perte de mandats de clients. Sur ce point, il est primordial que la BCV soit traitée au même titre que les autres banques, dans l'intérêt du canton.

Le PDG de la BCV conclut qu'il est possible de vivre avec l'initiative, mais que dans les domaines où la banque n'a pas de pouvoir de décision, ses engagements devraient se limiter à des obligations de moyens. Au vu des discussions passées et du préavis du Conseil d'Etat, il présume que la loi d'application qui suivra l'initiative – si elle est acceptée par le peuple – tiendra compte des éléments relevés par la BCV.

Insécurité juridique et contre-projet

Un contre-projet pourrait amener davantage de sécurité juridique en clarifiant en amont les dispositions, dans l'intérêt du canton de Vaud.

Incompatibilité avec l'art. 3 de la Loi sur les cartels (LCart)

Il n'est pas question d'une incompatibilité avec la LCart, mais plutôt d'objectifs allant à l'encontre des directives de la FINMA : si la BCV devait vendre uniquement des produits compatibles avec le climat jusqu'à endommager le rendement-risque d'un investissement, la FINMA interviendrait.

Formations des conseiller-ère-s bancaires

Aujourd'hui, le personnel a l'obligation de communiquer aux clients les possibilités en matière de fonds de placement durables.

Actionner son levier d'influence

Un commissaire entend que la BCV n'a pas de pouvoir de décision sur les investissements de ses clients. Néanmoins, elle peut davantage actionner son levier d'influence afin de promouvoir des fonds de placement durables. Tout en espérant que l'initiative puisse favoriser cela, le commissaire relève le problème actuel en ce qui concerne le fait d'apposer l'étiquette Environnemental, Social et Gouvernance (ESG) sur des fonds de placement non durables, car reposant sur des entreprises actives dans les énergies fossiles.

Le PDG de la BCV rappelle le caractère mouvant du monde de la finance, tout en affirmant que des révisions en ce sens sont en cours. La banque possède un certain levier d'influence, mais dans une perspective réaliste, les placements des clients privés ou ceux des caisses de pensions ne sont que le reflet des actifs réels qu'il y a dans le monde. Dans ce contexte, l'effet de levier est plus important du côté des politiques, notamment au niveau mondial.

3. M. Philippe Doffey, Directeur général des RP

Pour rappel, RP est une institution de droit public, créée par le Grand Conseil, dont le fonctionnement est encadré par la Loi sur les Retraites Populaires (LRP). D'une part, elle mène des activités pour compte propre, en proposant une assurance-vie et prévoyance. D'autre part, dans son activité de gestion, l'institution gère la CPEV et la CIP. Le cadre de la politique d'investissement s'applique aussi bien pour l'institution des RP que pour la CPEV et la CIP.

Les objectifs de la politique climatique se déclinent dans la politique d'investissement socialement responsable. Les prémisses de cette politique ont été définies à partir de 2007 et dès 2015, l'institution a établi une charte avec des principes en matière d'investissements socialement responsables. Cette politique possède quatre volets :

- 1) le volet de l'engagement actionnarial consiste à exercer les droits des actionnaires, participer aux assemblées générales ou encore établir des dialogues avec les principales entreprises. Il existe des *pools* d'actionnaires institutionnels. Par exemple, en Suisse, Ethos est responsable de la conduite du dialogue avec Nestlé et Holcim pour fixer des objectifs de politique climatique ;
- 2) l'institution des RP essaye d'orienter ses portefeuilles vers les critères ESG, c'est-à-dire de tenir compte des éléments d'environnement, sociaux et de bonne gouvernance. Dans le cadre de cette politique, cela s'applique aussi bien aux valeurs mobilières, aux actions et aux obligations qu'à la politique immobilière ;
- 3) le troisième volet de la politique d'investissement concerne l'inclusion. En ce sens, il s'agit de privilégier des investissements favorables à l'environnement et à la transition climatique. Dans ce cadre-là, l'institution des RP investit avec d'autres caisses de pensions, par exemple danoises, dans des parcs éoliens des pays nordiques ;
- 4) le dernier volet touche à l'exclusion, qui implique de ne pas investir dans certains domaines, afin de garder une cohérence avec les objectifs fixés en matière de politique climatique. Par exemple, RP et les caisses de pensions ont décidé de désinvestir du charbon.

Stratégie climatique et objectifs mesurables

En 2020, l'institution des RP a mis en place une stratégie climatique impliquant des objectifs mesurables s'agissant de la diminution des émissions de carbone, pour les valeurs mobilières et immobilières. Pour les premières, l'objectif consiste à réduire l'empreinte carbone des actions de 50 % pour 2025 à 80 % pour 2030. Pour l'immobilier, il s'agit de diminuer de 10 % en 2025 à 30 % en 2030.

L'évaluation de ces objectifs se fait via des organes externes qui mesurent l'action des institutions que représentent les RP. Selon un *rating* élaboré par l'Alliance climatique, aussi bien l'institution des RP que la CPEV figurent dans le premier quart des meilleurs élèves.

Prise de position

Le Directeur général des RP se déclare favorable aux éléments présentés dans l'exposé des motifs. À savoir : tenir des engagements climatiques sur le long terme, établir des attributions inaliénables pour les CA en matière de politique de placement et réviser les stratégies mises en place tous les cinq ans.

Evolution des rendements depuis la mise en place de la stratégie climatique en 2020

Les stratégies mises en œuvre n'ont pas eu d'impact négatif sur les rendements. À court terme, l'impact est même positif en raison de la « tendance » des démarches liées à l'investissement socialement responsable. La théorie économique prévoit à long terme un impact neutre de ces stratégies sur le rendement effectué. De ce fait, la perte de rendement ne constitue pas une crainte pour l'institution.

Finalement, le Directeur général des RP indique pouvoir s'accommoder de l'initiative tout en précisant que l'institution des RP a largement anticipé les objectifs climatiques déclinés dans celle-ci, notamment car il existe depuis quelques années des attentes en ce sens de la part d'assuré-e-s.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DU PRÉAVIS DU CONSEIL D'ETAT

1.2 Validité, récolte et dépôt de l'initiative

Unité de la matière

Une commissaire estime que l'unité de la matière n'est pas claire concernant les participations et le but général que constitue la protection du climat. Le Directeur général de la DGAIC précise que la validité de l'initiative a déjà été approuvée, avant même la récolte des signatures.

2.1.3 Les engagements de la Confédération

Engagements de la Confédération

La Conseillère d'Etat indique que l'adoption du contre-projet direct à l'initiative pour les glaciers proposé par le Conseil fédéral doit être traitée par le Conseil des Etats. En parallèle, un contre-projet indirect – actuellement soumis à discussion au sein des Commissions fédérales de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie – devrait être présenté d'ici cet été². Le Délégué cantonal au Plan climat ajoute qu'en définitive, les éventuelles conséquences du refus d'un tel objet fédéral ne peuvent être discutées qu'après l'issue du scrutin populaire.

L'Accord de Paris ayant été approuvé par l'Assemblée fédérale, avant d'entrer en vigueur au sein du droit suisse, les engagements qui en découlent sont déjà inscrits dans la Constitution.

2.1.5 Les bases légales vaudoises en faveur de la protection du climat et de la biodiversité

Dispositions constitutionnelles

Si un commissaire se dit davantage favorable à des dispositions légales, notamment car les outils législatifs vaudois semblent efficaces et fonctionnels, le Directeur général de la DGAIC précise que les discussions actuelles se situent au niveau constitutionnel. Un éventuel contre-projet indirect ouvrirait, lui, la voie à un débat sur les dispositions légales.

À ce propos, un commissaire souligne l'unité des articles constitutionnels. Cela étant, il serait possible d'envisager dans le futur une loi cantonale sur le climat modifiant les lois sectorielles existantes afin de renforcer la mise en œuvre de la politique climatique, à l'image des discussions en cours dans le canton de Genève et de ce qui s'est fait dans le canton de Fribourg.

² En juin 2022, le Conseil national a adopté à une large majorité le contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers, contre-projet qui reprend des préoccupations majeures de l'initiative. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats soutenu également ce contre-projet indirect.

2.2.3 Modifications proposées à l'article 162 Cst-VD et dispositions transitoires

Flux financiers, transition énergétique et engagements des personnes morales

Une commissaire remarque que la guerre en Ukraine aura certainement des incidences sur les investissements bancaires dans le secteur énergétique d'autant plus face à la problématique du gaz russe.

Deux commissaires avancent que cette crise, qui met en exergue la dépendance mondiale aux énergies fossiles, sera peut-être l'occasion d'accélérer la transition énergétique. En reprenant certains principes de l'Accord de Paris, dont la compatibilité des flux financiers avec les objectifs sur le climat, le texte de l'initiative témoigne de sa cohérence en matière de politique climatique. Sans remettre en cause l'indépendance et l'autonomie des entités concernées, il est surtout question d'accélérer un processus déjà en cours. Pour les banques, cela donne notamment l'occasion de renvoyer une bonne image auprès des clients, tout en influençant leurs résultats en ce sens. En somme, cette initiative revêt à la fois un intérêt public et économique.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DÉCRET PRÉSENTÉ PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

Une commissaire annonce vouloir reprendre les éléments de la proposition de contre-projet transmis par le Conseil d'Etat, à l'art. 162 Cst-VD Participation, aux Dispositions transitoires de l'art. 52b et aux Dispositions transitoires de l'art. 162. En effet, les auditions ont démontré que, si l'on n'introduit pas ces dispositions, en particulier l'al. 1ter de l'art. 162, un risque juridique existe qui laisserait penser que certaines activités de la BCV doivent respecter les termes de l'initiative. Aussi, l'al. 1ter doit indiquer que le trafic des paiements, les crédits hypothécaires, etc. ne sont pas soumis à l'initiative. Pour plus de clarté et de sécurité juridique, il s'avère important d'introduire dans la Cst-VD de telles réserves. Par ailleurs, à l'al. 2 des Dispositions transitoires de l'art. 52b, l'ajout du terme « indicatives » permet de laisser une certaine marge de manœuvre aux caisses de pension.

La Conseillère d'Etat indique que le contre-projet repris par ces amendements, que la majorité du Conseil d'Etat juge inutile, pourrait constituer un risque supplémentaire sur le plan de la sécurité juridique. En effet, si le contre-projet, et donc en particulier les réserves en lien avec les activités de la BCV, était refusé par le peuple et que l'initiative était acceptée, se poserait le risque suivant : que l'initiative soit interprétée de manière restrictive, sans les cautèles et précisions voulues par les auteurs de l'initiative. Autrement dit, selon le Directeur général de la DGAIC, le refus du contre-projet par la population au profit de l'initiative pourrait laisser penser qu'elle est favorable à une interprétation contraignante de l'initiative.

La Conseillère d'Etat précise que la lettre de la BCV indique : « Nous préférons avoir un contre-projet écrit *pour autant* que les initié-e-s retirent leur initiative ». Si les auteurs de l'initiative maintiennent cette dernière face à un contre-projet, la BCV fera l'objet d'un débat public dans le cadre de la votation populaire. L'examen médiatique et public des activités de la banque pourrait présenter un risque économique pour celle-ci.

Une autre commissaire indique vouloir apporter deux amendements à la proposition de contre-projet. S'il est important de soutenir les activités économiques des personnes morales de ce canton, il s'avère de même important de mettre des cautèles et de cadrer certaines activités. Deux choses dérangent dans la proposition de contre-projet. Si, à l'al. 1ter de l'art. 162, les réserves portant sur le trafic des paiements et les crédits hypothécaires ne posent pas de problème, il en va autrement des crédits accordés aux entreprises. Il paraît en effet schizophrénique que la BCV s'impose des règles, mais est prête à accorder aux entreprises des prêts leur permettant de ne pas appliquer ces mêmes règles. Les prêts ne devraient être accordés qu'aux entreprises respectant les règles définies en matière de protection du climat. Deuxièmement, aux Dispositions transitoires de l'art. 52b, les stratégies en question s'avèrent par essence indicatives. Il apparaîtrait dès lors plus judicieux de parler de stratégies incitatives.

Le Délégué cantonal au Plan climat et le Directeur général de la DGAIC signalent que les stratégies dites indicatives respectent les règles du droit fédéral qui impose des résultats en matière de rendement afin de garantir les prestations fournies aux pensionné-e-s. Les caisses peuvent élaborer des stratégies pour orienter leurs placements dans ce cadre-là. Il n'est dès lors pas possible d'interférer avec des stratégies plus contraignantes. Si l'on contraignait les caisses, avec le terme « incitatives », à adopter des stratégies portant atteinte aux objectifs en matière de taux de rendement, de telles stratégies ne seraient plus en accord avec le

droit fédéral. Le même raisonnement s'applique aux banques : le prêt aux entreprises relève d'une mission de banque universelle fixée par la Loi fédérale sur les banques. Définir de manière très restrictive, dans une disposition constitutionnelle cantonale, la possibilité pour une banque d'accorder des prêts aux entreprises pourrait poser des problèmes sous l'angle des missions universelles de la banque. Par conséquent, le législateur cantonal ne peut pas restreindre l'activité de la BCV comme il le souhaiterait. Que les banques élaborent ensuite des stratégies en matière de prêts est une autre chose.

Le Délégué cantonal au Plan climat ajoute que le comité d'initiative a clairement indiqué que l'initiative populaire cantonale ne demandait pas que les caisses de pension publiques adoptent des plans d'investissements contraignants. Elles devraient uniquement définir des stratégies indicatives en matière d'investissements responsables en lien avec le climat. Il fallait que le terme « stratégies » soit qualifié de manière à respecter le droit supérieur. Cela a été confirmé par écrit par les initiants-e-s : le terme « stratégies » doit être compris comme « stratégies indicatives ».

6. VOTES DE LA COMMISSION

Art. 1 du projet de décret : plusieurs membres de la commission souhaitent présenter un contre-projet à l'initiative. La teneur de ce contre-projet consiste à amender certains articles de l'initiative, sur la base d'un projet de contre-projet finalement non déposé par le Conseil d'Etat.

La commission vote ensuite sur la recommandation du Grand Conseil (art. 2 et 3), ainsi que sur la communication du résultat, la publication et l'exécution du décret (art. 4 et 5) (*annexe 2*).

A noter que lors de la séance du 16 mai, 16 député-e-s étaient présent-e-s.

1.1. DISCUSSIONS SUR LE CONTRE-PROJET ET VOTES DE LA COMMISSION

Art. 1 du projet de décret

Rédaction d'un contre-projet

Art. 52b Protection du climat (nouveau)

Une commissaire présente deux amendements par rapport au texte de l'initiative, un complément à l'alinéa 2 et un nouvel alinéa 3, qu'elle considère comme étant liés. S'il doit y avoir un contre-projet, il lui paraît important de pouvoir spécifier quelques points et de se montrer plus clair sur la volonté des initiants.

Si ces différents amendements passent, y compris ceux qui seront présentés dans les dispositions transitoires, le groupe des Vert-e-s n'aurait pas de problème à ce que l'amendement du groupe Libéral-Radical à l'art. 162 soit introduit dans le contre-projet.

Dans un premier temps l'amendement à l'alinéa 2 était formulé de la manière suivante : « À ce titre, ils planifient un abandon du recours à tout combustible ou carburant fossiles ». A l'issue des discussions de la commission, il est reformulé comme suit : « À ce titre, ils prennent des mesures pour encourager un abandon progressif de toute utilisation de combustible et de carburant fossiles ».

Pour les partisans de l'amendement, il s'agit de mesures pragmatiques qui sont prises pour autant que des moyens de substitution technique existent. Le groupe des Vert-e-s propose d'ailleurs de préciser cet amendement par les dispositions transitoires supplémentaires suivantes de cet art. 52b :

¹ (...) Ils (l'Etat et les communes) prennent des mesures pour encourager un abandon progressif de toute utilisation de combustible et de carburant fossiles d'ici à 2050, pour autant que des moyens de substitution technique existent ; et

² (nouveau) D'ici à 2035, l'Etat doit avoir atteint la neutralité carbone pour les activités de son administration cantonale.

Une commissaire peut se rallier à ces amendements qui visent à planifier l'abandon au recours aux énergies fossiles, dans une durée indicative et réaliste.

Les opposants à cet amendement font valoir qu'il n'existera peut-être pas de solutions permettant d'abandonner entièrement le recours aux combustibles et carburants fossiles. Tant l'économie que la population se retrouveraient dans l'impossibilité de respecter cet objectif.

Ils estiment que cette mesure obligerait par exemple l'Etat et les communes à remplacer un véhicule diesel, par exemple un camion pour le déblaiement des routes, par un véhicule électrique. Dans le domaine forestier, agricole ou pour le déneigement, les machines électriques actuellement disponibles ne disposent ni de la puissance ni de l'autonomie suffisantes. De plus, certains commissaires se demandent si la production d'électricité sera suffisante à terme pour changer/électrifier tous les véhicules de l'Etat de Vaud à l'horizon 2050.

Le Délégué cantonal au Plan climat précise que le passage à l'électrique du parc de véhicules du Canton et des communes n'engendre qu'une charge marginale sur la demande en électricité par rapport à l'évolution de l'ensemble du secteur qui va effectivement poser des enjeux en termes de production énergétique.

Aspect juridique sur l'amendement à l'al. 2 et sur celui des dispositions transitoires

Le Directeur général de la DGAIC explique que si l'amendement vise à ce que l'Etat, dans ses activités, abandonne progressivement tout carburant fossile, cela ne poserait pas véritablement de problème dans la mesure où le Canton peut s'imposer des règles à lui-même, de la même manière qu'il peut l'imposer aux communes.

En revanche, la mesure serait problématique s'il faut comprendre qu'aucun carburant fossile ne pourrait plus être utilisé sur tout le territoire vaudois. On se heurterait à un certain nombre de dispositions du droit fédéral, notamment celles de la loi sur le marché intérieur (LMI) qui garantissent que tout ce qui se fait dans un canton en termes de commerce peut se faire sur l'ensemble du territoire suisse. Selon ce principe, un canton n'aurait pas la possibilité d'interdire complètement toute vente de carburant fossile sur son territoire, si la même mesure n'est pas prise dans les autres cantons. Une telle mesure d'interdiction poserait aussi toute une série de questions en matière de libertés fondamentales. Certes il y aurait un intérêt public et une base légale, mais il faudrait déterminer si la mesure est conforme au principe de proportionnalité.

Il conviendrait de spécifier si l'abandon des carburants fossiles est un objectif programmatique ou une mesure réellement contraignante ce qui poserait alors problème sous l'angle du droit fédéral. La manière dont l'amendement est rédigé, en particulier celui dans la disposition transitoire, paraît juridiquement problématique si l'idée est d'interdire toute utilisation de combustible fossile sur le territoire vaudois. Il ne serait par exemple pas possible d'interdire les stations-service dans le canton de Vaud, si elles sont autorisées dans les autres cantons.

L'encouragement ou les mesures prises en vue d'atteindre un objectif ne sont pas contraires au droit fédéral. Seules les mesures contraignantes poseraient un problème, comme une obligation d'abandonner les carburants fossiles d'ici 2050. Des restrictions à la LMI sont possibles dans certains cas, mais une interdiction complète de toute forme d'activité qui serait autorisée dans d'autres cantons n'est pas admise par le droit fédéral.

Pour celles et ceux qui soutiennent cet amendement, le fait d'ajouter les termes « pour autant que les moyens techniques existent » atténue le caractère contraignant de la mesure en fonction des avancées technologiques.

Pour les partisans de cet amendement, il est indispensable que le contre-projet contienne la notion d'abandon progressif à l'utilisation de combustible et de carburant fossiles.

Finalement, l'amendement est déposé sous la forme suivante qui fait référence à une stratégie d'encouragement plutôt qu'à une obligation d'abandon.

Alinéa 2

Vote sur l'amendement suivant :

« ² Afin d'accomplir cet objectif, l'Etat et les communes réduisent significativement les impacts climatiques négatifs de chacune de leurs politiques. A ce titre, ils prennent des mesures pour encourager un abandon progressif de toute utilisation de combustible et de carburant fossiles. »

| |
|--|
| L'amendement est refusé par 8 voix pour, 8 voix contre ; avec le vote prépondérant du président. |
|--|

Nouvel alinéa 3

Une commissaire trouve important de tenir compte de la réalité territoriale diverse du canton de Vaud, en particulier entre agglomérations et régions de montagne qui sont moins bien desservies en transports publics. Cette spécification permettrait de mettre en place une politique efficace en termes climatiques.

La commission soutient l'ajout de cet alinéa 3 qui fait une nuance en tenant compte de la situation des régions périphériques et de montagne.

La commission trouve également intéressant d'introduire la notion d'acceptabilité sur le plan social, car des mesures peuvent poser des problèmes d'un point de vue économique à certains groupes de population. Un commissaire craint toutefois qu'il soit compliqué de déterminer les mesures socialement et économiquement acceptables et celles qui ne le seraient pas.

La Conseillère d'Etat donne l'exemple de mesures qui doivent rester supportables pour les locataires en cas notamment d'assainissement des bâtiments. La révision de la loi sur l'énergie (LVLEne) va d'ailleurs poser un certain nombre de règles sur l'acceptabilité des mesures climatiques. La diminution de la consommation d'énergie passe par l'assainissement des bâtiments en tenant compte de l'intérêt des locataires.

Le Délégué au Plan climat précise que le contre-projet, s'il est accepté par le peuple, devra de toute façon faire l'objet de dispositions de mise en œuvre.

Il indique encore que l'initiative pour les glaciers introduit aussi la notion de politique climatique qui vise l'acceptabilité sur le plan social, notion qui est reprise dans le contre-projet proposé par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national. Cette thématique fait suite au rejet de la loi sur le CO₂ et la manière dont le Conseil fédéral va probablement renoncer à de nouvelles taxes en privilégiant des incitations efficaces. Le Canton de Berne a également validé une disposition constitutionnelle en matière de protection du climat faisant état des enjeux à la fois des régions et d'acceptabilité sur le plan social³.

Il est proposé d'ajouter l'alinéa 3 :

« ³ nouveau La politique climatique cantonale tient compte de la situation des régions de montagne et des régions périphériques et de l'acceptabilité des mesures prises sur le plan social. »

L'amendement (nouvel al. 3) est accepté à l'unanimité.

Art. 162 Participation (modifié, ajout al. 1bis et 1 ter)

Nouvel alinéa 1ter

Cet amendement au texte de l'initiative est déjà présenté précédemment dans ce rapport par le groupe Libéral-Radical. Il reprend les termes du projet de contre-projet élaboré, mais non retenu, par le Conseil d'Etat. L'idée est de clarifier les dispositions de l'initiative dans la Cst-VD afin d'éviter une concrétisation légale de l'initiative allant à l'encontre du bon fonctionnement des institutions concernées et notamment de leur capacité concurrentielle.

Pour plus de clarté et de sécurité juridique, les partisans de cet ajout estiment important d'introduire de telles réserves dans la Cst-VD.

Dans son exposé des motifs, le Conseil d'Etat indique que « s'agissant des secteurs d'activité de la BCV qui seraient directement impactés par l'initiative, à la suite à des clarifications apportées par les initiants, il est établi que le trafic de paiements, les prêts hypothécaires et les crédits aux PME/entreprises ne seront pas directement concernés par le texte, puisqu'ils relèvent du mandat légal de banque universelle de proximité. Les placements financiers pour propre compte, le financement international, la gestion d'actifs pour la clientèle institutionnelle ou privée, en revanche, le sont. »

³ Art. 31a, al. 3 de la Constitution bernoise : Les mesures de protection du climat visent dans l'ensemble un renforcement de l'économie et doivent être acceptables tant sous l'angle social que sous celui de l'environnement. (accepté en votation populaire en septembre 2021).

Selon les partisans de cet amendement, les auditions, notamment de la BCV, ont démontré qu'il subsistait un certain nombre d'incertitudes et qu'il était préférable d'ancrer dans la Cst-VD les exceptions aux activités de la banque. Ils trouvent plus clair que ces éléments (trafic des paiements, crédits hypothécaires et crédits accordés aux entreprises) apparaissent dans les dispositions constitutionnelles afin d'éviter tout malentendu par la suite.

Il est ainsi proposé d'ajouter un alinéa 1ter :

« ^{1ter nouveau} Sont réservées les activités exercées par ces personnes morales à titre fiduciaire, dans lesquelles l'Etat est les communes veillent uniquement à ce que les personnes morales proposent à leur clientèle des produits propres à atteindre les objectifs visés à l'alinéa 1bis. Sont également réservés le trafic des paiements, et les crédits hypothécaires et ceux accordés aux entreprises. »

Le groupe Vert'Libéral pourrait accepter cet alinéa 1ter, toutefois le point concernant les crédits accordés aux entreprises pose problème. La BCV doit en effet mener ses activités selon les dispositions de l'alinéa 1bis, soit de manière à contribuer au moins au respect des engagements de la Suisse en matière de lutte contre le réchauffement climatique et les dérèglements qu'il engendre, mais les crédits qu'elle accorde à des entreprises échapperaient à cette obligation.

Pour cette raison, le groupe Vert'Libéral propose d'enlever les crédits aux entreprises des activités qui ne sont pas concernées par le texte, afin que la BCV n'accorde des crédits qu'aux entreprises qui mènent la même politique que celle qui s'applique à la banque.

Un commissaire indique qu'avec ce sous-amendement, une entreprise individuelle qui n'aurait pas contribué à la lutte contre le réchauffement climatique ne pourrait plus bénéficier d'un crédit de la BCV. Cette modification mettrait en péril les PME de notre canton dont certaines se verraient contraintes de fermer. La BCV est une banque universelle de proximité qui contribue au développement des différentes branches de l'économie privée.

Au contraire, pour un autre commissaire, il ne faut pas surinterpréter la portée de ce sous-amendement qui vise à exclure du crédit les entreprises dont les activités sont particulièrement émettrices de CO₂ et qui vont à l'encontre des objectifs climatiques internationaux de la Suisse. On peut penser par exemple à une entreprise active dans l'extraction de pétrole, ou la production de béton, mais en aucun cas un petit artisan qui sollicite un crédit pour financer son activité. Le commissaire trouve important de maintenir les crédits aux entreprises dans le périmètre de cet article 162, pour pouvoir combattre des activités extrêmement émettrices de CO₂.

Cette initiative pour la protection du climat permet d'orienter l'activité économique de notre Canton, y compris avec les crédits accordés aux entreprises. Il faut voir cette disposition comme une orientation plutôt que comme une obligation, c'est pourquoi un commissaire soutient le fait de considérer les crédits aux entreprises comme faisant partie du champ de l'initiative (al. 1bis de l'art. 162 Participation).

Comme déjà mentionné, la Conseillère d'Etat souligne que l'al. 1bis tel que formulé par les initiants donne une grande marge de manœuvre au législateur, c'est-à-dire que si l'initiative était acceptée par le peuple, le législateur pourrait en moduler l'application de manière par exemple à garantir que les produits offerts par la BCV demeurent concurrentiels.

Avec une formulation plus fermée, telle qu'elle est proposée à l'al. 1ter, la marge de manœuvre est d'autant plus restreinte. A être trop précis dans le contre-projet, cela pourrait être gênant pour la mise en œuvre de l'initiative si cette dernière devait être acceptée par le peuple.

La suppression de la mention spécifique des crédits accordés aux entreprises n'est pas incompatible avec le droit fédéral et ne pose pas de problème juridiquement. Une banque peut déjà décider d'orienter sa stratégie de prêts vers des entreprises actives dans la lutte contre le réchauffement climatique ou respectueuse des engagements de la Suisse dans ce domaine. L'article 4, al. 2 de la loi sur la Banque Cantonale Vaudoise (LBCV) fait déjà référence au développement durable s'agissant du rôle joué par la banque dans le soutien de l'économie.

Il est donc proposé le sous-amendement suivant, que vote d'abord la commission :

« ^{1ter nouveau} Sont réservées les activités exercées par ces personnes morales à titre fiduciaire, dans lesquelles l'Etat est les communes veillent uniquement à ce que les personnes morales proposent à leur clientèle des

produits propres à atteindre les objectifs visés à l'alinéa 1bis. Sont également réservés le trafic des paiements, et les crédits hypothécaires et ceux accordés aux entreprises. ».

Le sous-amendement est refusé par 8 voix pour, 8 voix contre ; avec le vote prépondérant du président.

La commission vote l'amendement initialement proposé :

Vote sur l'amendement non modifié : l'amendement (nouvel alinéa 1ter) est accepté par 8 voix pour, 8 voix contre ; avec le vote prépondérant du président.

Dispositions transitoires de l'art. 52b

Alinéas 1 et 2

Un commissaire présente un amendement qui, par cohérence, impacte également les dispositions transitoires de l'art. 162. Il propose un objectif plus ambitieux pour atteindre la neutralité carbone, en fixant la date pour atteindre la neutralité carbone en 2040 plutôt qu'en 2050. En effet, plusieurs études internationales reconnues démontrent que pour avoir une chance de rester sous les 1,5 degré de réchauffement – seuil fixé comme dangereux par les expert-e-s de l'ONU – les pays les plus riches et les plus développés, dont la Suisse, devraient viser une neutralité carbone en 2040, car 2050 est trop tardif pour respecter ce seuil de 1,5 degré.

Certains états voisins, par exemple l'Autriche, l'Islande ou la Suède ont fixé l'objectif de 2040. Il est donc considéré comme atteignable en accélérant l'effort dans le domaine de l'assainissement des bâtiments, du chauffage, de la mobilité ainsi qu'en favorisant davantage les zones naturelles qui sont des puits de carbone. Il serait envisageable de « débétonner » certaines portions du territoire. Fixer un objectif à 2040 permettrait au Canton de Vaud d'être pionnier à l'échelle de la Suisse, d'être un laboratoire à l'échelle cantonale et aurait des retombées positives, entre autres économiques en termes de création d'emploi de qualité, car le Canton deviendrait à la pointe des métiers liés à la transition énergétique.

Vote sur l'amendement suivant :

« ¹ Dans l'exercice de leurs tâches, l'Etat et les communes doivent atteindre la neutralité carbone d'ici à ~~2050~~ 2040 au plus tard. A cette fin, ils élaborent des plans d'action avec des objectifs intermédiaires pour 2030 et ~~2040~~ 2035.

² Pour contribuer à atteindre la neutralité carbone d'ici à ~~2050~~ 2040 au plus tard, les caisses de pension de l'Etat et des communes relevant du droit public adoptent tous les cinq ans des stratégies indicatives en matière d'investissements responsables et respectueux du climat. »

L'amendement est refusé par 8 voix pour, 8 voix contre ; avec le vote prépondérant du président.

Par cohérence avec l'amendement de l'art. 52b, les amendements suivants sont déposés pour les dispositions transitoires :

« ¹ Dans l'exercice de leurs tâches, l'Etat et les communes doivent atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 au plus tard. A cette fin, ils élaborent des plans d'action avec des objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040. Ils prennent des mesures pour encourager un abandon progressif de toute utilisation de combustible et de carburant fossiles d'ici à 2050, pour autant que des moyens de substitution technique existent. »

L'amendement est refusé par 8 voix pour, 8 voix contre ; avec le vote prépondérant du président.

« ² D'ici à 2035, l'Etat doit avoir atteint la neutralité carbone pour les activités de son administration cantonale. »

L'amendement est refusé par 8 voix pour, 8 voix contre ; avec le vote prépondérant du président.

Selon une commissaire, s'il est juste que les caisses de pensions de l'Etat et des communes adoptent des stratégies en matière d'investissements responsables et respectueux du climat, ces stratégies ne peuvent toutefois être qu'indicatives. Elles ne peuvent pas être définies par une disposition constitutionnelle. Il n'y a pas de possibilité formelle de les faire respecter. C'est pourquoi elle propose l'amendement suivant :

« ² Pour contribuer à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 au plus tard, les caisses de pension de l'Etat et des communes relevant du droit public adoptent tous les cinq ans des stratégies indicatives en matière d'investissements responsables et respectueux du climat. »

Selon une autre commissaire, les stratégies étant forcément indicatives, il n'est pas utile de le préciser. En revanche, afin qu'elles soient davantage volontaristes et efficaces, il convient de préciser que les stratégies sont incitatives. Elles ne sont pas uniquement des indicateurs de ce qui pourrait éventuellement être envisagé.

Elle propose l'amendement suivant :

« ² Pour contribuer à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 au plus tard, les caisses de pension de l'Etat et des communes relevant du droit public adoptent tous les cinq ans des stratégies incitatives en matière d'investissements responsables et respectueux du climat. »

Les deux amendements sont opposés :

Le premier amendement (« stratégies indicatives ») est préféré au second par 8 voix pour, 8 voix contre ; avec le vote prépondérant du président.

Vote sur l'alinéa 2 ainsi amendé :

« ... des stratégies indicatives en matière d'investissements responsables et respectueux du climat. »

L'alinéa 2 ainsi amendé est adopté par 8 voix pour et 8 abstentions.

Dispositions transitoires de l'art. 162

Alinéa 1

L'amendement proposé est un renvoi à l'art. 162 al. 1er nouveau voté précédemment. L'amendement vise à préciser que le trafic des paiements, les crédits hypothécaires et ceux accordés aux entreprises sont réservés.

Vote sur l'amendement :

« ¹ L'Etat et les communes veillent à ce que les personnes morales au sens de l'article 162 alinéa 1, élaborent des plans d'action de réduction massive des flux financiers et placements qui contreviennent aux objectifs climatiques internationaux de la Suisse (désinvestissement des énergies fossiles), avec des objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040. Les réserves contenues à l'article 162, alinéa 1^{er} sont également applicables à la présente disposition. »

L'amendement est accepté par 8 voix pour, 7 voix contre et 1 abstention.

Vote final

Art. 1 du projet de décret tel qu'amendé avec le contre-projet

Vote final sur l'art. 1 amendé, c'est-à-dire sur la proposition d'un contre-projet du Grand Conseil, y compris les modifications de forme telles que le titre du projet de décret, la référence à l'art. 33, alinéa 3 LEDP et les trois questions posées au corps électoral (*annexe 2*) :

- Acceptez-vous l'initiative populaire "Pour la protection du climat" qui propose de modifier comme suit la Constitution cantonale du 14 avril 2003 ?
- Acceptez-vous le contre-projet du Grand Conseil dont le texte est le suivant ?
- Si l'initiative populaire comme le contre-projet sont acceptés par le peuple, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?

L'article 1 du projet de décret tel qu'amendé avec le contre-projet est accepté par 9 voix pour et 7 voix contre.

Art. 2

Aliéna 1

Vote sur l'amendement :

«¹ Le Grand Conseil recommande au peuple ~~d'accepter de rejeter~~ l'initiative et d'accepter le contre-projet. »

L'art. 2, al. 1 tel qu'amendé est accepté par 8 voix pour, 8 voix contre ; avec le vote prépondérant du président.

Aliéna 2

La commission se détermine sur une recommandation spécifique du Grand Conseil en cas de double oui du peuple, bien que la recommandation ci-dessus induise déjà que le Grand Conseil soutient de manière générale le contre-projet. L'amendement suivant est soumis au vote :

«² nouveau En cas d'acceptation de l'initiative et du contre-projet, le GC recommande au peuple de donner la préférence au contre-projet. »

L'art. 2, al. 2 nouveau est refusé par 9 voix contre et 7 voix pour.

Art. 3 (nouveau)

Cet article indique le devenir du contre-projet en cas de retrait de l'initiative. Le Grand Conseil pourrait, par exemple, décider qu'en cas de retrait de l'initiative, le contre-projet devient caduc.

«³ nouveau En cas de retrait de l'initiative, le contre-projet sera soumis seul au vote populaire. »

L'art. 3 nouveau est accepté par 9 voix pour et 7 abstentions.

Art. 3 et 4, 4 et 5

Ces articles règlent la communication du résultat, la publication et l'exécution du décret

Les art. 4 et 5 sont adoptés à l'unanimité.

7. DETERMINATION DES REPRÉSENTANTS DU COMITÉ D'INITIATIVE SUR LE CONTRE-PROJET

Le contre-projet tel qu'il ressort des travaux de la commission (*annexe 2*) a été transmis de manière confidentielle au comité d'initiative. Ses représentants, MM. Mahaim et Mocchi, ont été invités à présenter leur position sur le texte et leurs intentions quant à un éventuel retrait de l'initiative au profit du contre-projet.

Les représentants du comité d'initiative se déclarent insatisfaits du contre-projet, une version édulcorée de l'initiative, elle-même déjà modérée au regard de l'urgence climatique. Le retrait de l'initiative au profit d'un contre-projet aurait été envisageable si ce dernier avait été plus ambitieux. Exclure une part importante de l'activité de la BCV comme le fait le contre-projet est insatisfaisant. Ils rappellent les pas importants accomplis en direction de la banque, les nombreuses discussions avec elle et les engagements par écrit auprès d'elle avec un courrier, ainsi que les nombreux allers-retours avec les services et juristes de l'Etat pour éviter une formulation excessive et trop contraignante pour la banque. Sous réserve d'une consultation formelle du Comité d'initiative, il est inimaginable de retirer l'initiative à moins que le plénum ne renforce le contre-projet.

La Conseillère d'Etat rappelle la crainte du Directeur général de la DGAIC : si le contre-projet opposé à l'initiative est refusé par la population au profit de l'initiative, il n'y aurait plus les cautèles présentées. Elle ajoute qu'un débat contre-projet-initiative serait préjudiciable au débat politique et à la BCV, qui serait alors au cœur d'un débat sur les banques, les multinationales, etc.

Une commissaire déclare que la BCV préfère que tout soit indiqué par écrit. Ainsi, la majorité de la commission n'est pas opposée au principe de l'initiative, mais tient à mettre par écrit les activités qui ne seraient pas concernées par l'initiative.

La Conseillère d'Etat rappelle que les cautèles avancées par les initiants, ainsi que leur interprétation de l'initiative feront l'objet d'insertions dans la brochure de vote qui sera distribuée. Les représentants du comité

d'initiative ajoutent que le courrier des initiants au Conseil d'Etat et à la BCV pourrait être distribué au public. Dans les débats parlementaires également, il sera précisé que les initiants admettent les cautèles qu'ils ont confirmées.

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts –
Pour contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique, la Caisse de pension de l'Etat de Vaud
(CPEV) doit désinvestir les énergies fossiles ! (15_POS_149)**

1. POSITION DU POSTULANT

Le commissaire représentant du groupe Ensemble à Gauche émet une appréciation générale : la réponse du Conseil d'Etat au postulat est insatisfaisante, conduisant au refus du rapport par le commissaire. Bien davantage aurait pu être engagé dans le désinvestissement des énergies fossiles, en particulier dans le cadre de l'axe 4 (exclusion). En effet, la CPEV se restreint à exclure des activités liées à l'extraction de charbon. Le charbon est certes le pire en matière d'émissions de CO₂, mais ne représente pas la seule énergie fossile extraite du sol. On se serait dès lors attendu à une stratégie d'exclusion beaucoup plus large, comprenant les entreprises qui extraient du pétrole et du gaz. Un véritable enjeu existe à ce titre. Les réserves de pétrole, toujours plus en profondeur dans le sol et difficiles à atteindre, demandent des investissements de plus en plus importants. Il s'avère ainsi crucial d'empêcher les entreprises extractives de bénéficier des capitaux nécessaires à réaliser ces investissements toujours plus disproportionnés et à réorienter les capitaux vers les énergies renouvelables.

2. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat par 10 voix pour, 1 voix contre et 6 abstentions.

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Vassilis Venizelos et consorts –
Placement de la BCV : pas de pétrole, mais des idées ! (20_POS_212)**

1. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Secrétaire général du DEIS rappelle les termes du rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Vassilis Venizelos et consorts, concernant la possibilité d'intégrer dans la LBCV des règles plus contraignantes en matière climatique, et ce pour ses investissements et ses activités. Si ces dernières sont en grande partie prévues à l'art. 4, al. 1 de la LBCV et reposent notamment sur le soutien hypothécaire, il existe une activité propre à la banque liée aux placements et investissements qui dépendent majoritairement des intérêts de ses clients.

S'agissant des placements et du soutien hypothécaire, une modification des règles en ce sens aurait pour conséquence de confronter la BCV – dont la clientèle représente près de 30 % du parc immobilier vaudois en matière d'hypothèque – à une concurrence extrêmement rude, sans véritables effets sur la réduction des GES.

Depuis 2008, la BCV s'est retirée de tout investissement en fonds propres. Aujourd'hui, les investissements auxquels l'institution procède correspondent déjà, en majeure partie, aux règles proposées par ce postulat. Enfin, si les investissements pour le compte des clients – s'élevant à CHF 38 milliards sous gestion – dépendent en dernier lieu du choix de la clientèle, la BCV a néanmoins mis en place un certain nombre d'instruments et d'incitations pour offrir des possibilités d'investissements compatibles avec les objectifs climatiques.

2. POSITION DU POSTULANT

Le postulant déclare que le dépôt de ce postulat a donné lieu à une série d'échanges avec les dirigeant-e-s de la BCV, dont l'actuel PDG, M. Pascal Kiener. Les discussions ont permis de mettre en lumière les efforts déjà entrepris par la banque pour orienter certaines de ses activités vers la durabilité. Sur ce point, le député

se dit convaincu par la bonne direction que prend la BCV, qui n'investit plus dans les énergies fossiles depuis plusieurs années. De son côté, l'institution semble avoir relevé la nécessité de construire un discours plus convaincant sur les actions qu'elle a déjà mises en place en faveur du climat.

Tout en se déclarant satisfait de la réponse apportée par le Conseil d'Etat, le député ajoute qu'inscrire différents objectifs climatiques dans la Constitution vaudoise participe à l'intention portée à travers ce postulat.

3. VOTE DE LA COMMISSION

À l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter la réponse du Conseil d'Etat au postulat Vassilis Venizelos.

Château d'Oex, le jeudi 25 août 2022.

*Le rapporteur :
(Signé) Pierre-François Mottier*

Annexes :

1. Auditions
2. Proposition de contre-projet de la commission

ANNEXE 1

AUDITIONS

1. Prof. Philippe Thalmann

Invité pour ses qualités d'expert dans le domaine de l'économie de l'environnement et en particulier du climat, le Prof. Philippe Thalmann évalue depuis plusieurs années les impacts des changements climatiques, les mesures possibles pour endiguer ces phénomènes ainsi que le coût et l'effectivité des instruments mobilisés jusqu'à présent. Les conseils apportés aux autorités fédérales et cantonales dans ce domaine reposent depuis longtemps sur les travaux conduits par de brillants climatologues en Suisse.

Caisse fédérale de pensions PUBLICA

De 2013 à 2021, en tant que représentant du domaine des EPF auprès de la Commission de la Caisse fédérale de pensions PUBLICA – dont la fortune s'élève à plus de CHF 40 milliards – et vice-président du Comité de placement, il a participé à une réflexion sur les investissements responsables qui a abouti à la création de l'Association suisse pour des investissements responsables (ASIR). Dès lors, il a été décidé par PUBLICA de ne plus investir dans le commerce des énergies fossiles et dans les entreprises extractives de charbon. Lancées par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), les enquêtes PACTA ont par ailleurs permis à PUBLICA de tester son portefeuille et d'adopter par la suite une stratégie visant à réduire l'empreinte carbone de ses investissements.

Convaincu qu'il est nécessaire et relativement urgent de décarboner nos sociétés, le Prof. Philippe Thalmann indique que la finance peut et doit jouer un rôle important à cet effet. Toutefois, pour en avoir débattu avec ses collègues au sein de la Commission de la Caisse PUBLICA, il est conscient des difficultés et des réserves que cela soulève.

(Contre-)Critiques à l'égard du désinvestissement

Généralement, deux critiques sont invoquées contre le désinvestissement. Premièrement, le fait que le rôle d'une institution de prévoyance n'est pas de contribuer à freiner les changements climatiques en investissant de manière responsable, mais plutôt de maximiser le rendement pour ses assuré-e-s tout en surveillant les risques. À ce propos, si l'art. 71 de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) énonce l'obligation pour une institution de prévoyance de garantir des rendements, ces derniers devraient être raisonnables, et non pas maximum¹. De plus, si le texte de l'art. 51 de l'Ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP) ² est souvent interprété comme indiquant la nécessité pour une institution de prévoyance

¹ Art. 71 Administration de la fortune

¹ Les institutions de prévoyance administreront leur fortune de manière à garantir la sécurité des placements, un rendement raisonnable, une répartition appropriée des risques et la couverture des besoins prévisibles de liquidités.

² Une institution de prévoyance n'a pas le droit de mettre en gage ou de grever d'un engagement ses droits découlant d'un contrat d'assurance collective sur la vie ou d'un contrat de réassurance.

² Art. 51 Rendement

(art. 71, al. 1, LPP)

d'établir un benchmark, il convient de noter que ce dernier pourrait se limiter à des investissements responsables. Le Prof. Philippe Thalmann remarque en outre qu'il semble y avoir un retard entre ce que stipulent les lois, difficilement modifiables, et la volonté de la société, voire de l'Assemblée fédérale. Or, cette dernière a démontré sa préoccupation concernant le climat, notamment en ratifiant l'Accord de Paris. De son côté, en 2019, le Conseil fédéral a adopté un train de mesures destiné à réduire les GES dans l'administration fédérale, qui définit notamment le suivant : « Les représentants de l'employeur auprès de la Commission de la caisse de pensions de la Confédération PUBLICA, désignés par le Conseil fédéral, sont tenus de demander que PUBLICA examine régulièrement dans quelle mesure ses placements s'inscrivent dans une démarche respectueuse du climat et publie le résultat de cet examen, pour la première fois fin 2020³. » En somme, une institution de prévoyance peut parfaitement prendre en compte l'impact climatique de ses investissements, indépendamment de l'argument des risques, et devrait même le faire au vu des engagements pris par la Suisse dans le cadre de l'Accord de Paris.

La deuxième critique très souvent invoquée contre le désinvestissement repose sur le fait qu'une seule institution de prévoyance ne peut ni changer le cours des actions ni influencer une entreprise irresponsable. Selon le Prof. Philippe Thalmann, l'argument du « trop petit pour faire une différence » est fréquemment invoqué à tort pour invalider des mesures en faveur de la protection du climat ou d'un bien collectif en général. A contrario, il semble possible de susciter l'émulation et de contribuer par des actions exemplaires à influencer d'autres personnes, organisations ou pays. En ce sens, une caisse de pensions qui désinvestit des énergies fossiles montre qu'elle ne croit plus en l'avenir de certaines entreprises. Cela étant, il est vrai que le message est plus fort s'il y a une coordination avec des organisations, telles qu'Actares ou Ethos, qui proposent de coordonner les actionnaires pour faire pression sur les entreprises irresponsables. Enfin, il convient de noter que le cours des actions peut influencer la rémunération des cadres, tout comme les conditions de financements de l'entreprise, qu'il s'agisse de crédits ou de nouveaux fonds propres.

Quantification du taux de rendement raisonnable

Le Prof. Philippe Thalmann explique que ce taux n'est pas un chiffre fixe, mais qu'il varie selon les conditions du marché. Le calcul de ce taux se rapporte aux engagements de la caisse de pensions s'agissant de verser des rentes, ainsi qu'aux contributions de l'employeur-euse et de l'employé-e. L'idée est que les capitaux accumulés avec la contribution de ce rendement raisonnable permettent de financer les rentes. Il serait plus pertinent de parler de rendement réalisable.

Incidences sur les retraites

En théorie, le fait d'exclure une classe d'actifs a pour effet de réduire les possibilités de placement et de conduire à de moins bons résultats. Toutefois, les caisses de pensions se privent toujours de certaines classes d'actifs – par exemple, la plupart des caisses n'acceptent pas d'investir dans des sociétés qui présentent une bonité en dessous de A ou de BBB.

La question à soulever est la suivante : si s'ajoute une privation des investissements dans les entreprises fossiles, est-ce qu'on péjore la performance ? Sur ce point, plusieurs études ont démontré le contraire, en concluant qu'il n'y a pas d'impacts significatifs en la matière, voire que cela contribue parfois à améliorer les résultats. Cela s'explique par la transition énergétique et la crainte d'une bulle carbone qui mettent à mal l'avenir de ces entreprises fossiles. C'est pourquoi la caisse PUBLICA a réduit de 55 % l'empreinte carbone de son portefeuille, et ce, en réduisant uniquement son taux de participation dans quelques entreprises irresponsables. Cela passe, par exemple, par le fait d'avoir diminué ses investissements de 0,9 à 0,2 % dans Chevron Corporation, ou de 0,8 à 0,2 % dans ExxonMobil. Ce type de désinvestissement n'impacte pas la rente des retraité-e-s.

L'institution de prévoyance doit tendre à un rendement correspondant aux revenus réalisables sur le marché de l'argent, des capitaux et des immeubles.

³ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-75697.html>

Sur ce point, deux commissaires remarquent que si la caisse PUBLICA a librement fait le choix d'exclure les entreprises les plus polluantes, de son côté, l'initiative entend pousser les caisses de pensions à décarboner entièrement leur portefeuille, en établissant des choix contraignants.

Le Prof. Philippe Thalman rajoute que PUBLICA s'est d'ores et déjà désinvesti des entreprises extractives de charbon et ne détient aucune action auprès de Lockheed Martin. Cette entreprise, qui produit des armes à sous-munitions – interdites par des traités internationaux ratifiés par la Suisse –, figure par ailleurs sur la liste d'exclusion établie par l'ASIR, s'appliquant pour toutes les grandes caisses de pensions du secteur public. Force est de constater qu'aujourd'hui, il existe une véritable volonté de ne pas investir dans des entreprises trop néfastes.

Un commissaire s'inscrit en faux contre la remarque de ses homologues. Il rappelle que les dispositions transitoires inscrites à l'art. 52b, al. 2 stipulent que « [...] les caisses de pensions de l'Etat et des communes relevant du droit public adoptent tous les cinq ans des stratégies en matière d'investissements responsables et respectueux du climat ». De ce fait, il n'y a aucune imposition pour les caisses de pensions qui peuvent choisir librement les stratégies à adopter.

Rentabilité des investissements dans les énergies renouvelables

Il est difficile, de manière générale, de mesurer la rentabilité des investissements, au vu de l'imprédictibilité des prix du marché. Aujourd'hui, s'il semble « tendance » d'investir dans les énergies renouvelables, il n'y a pourtant pas une multitude de possibilités, ce qui peut induire un risque de surinvestissement.

Consciente de ce problème, PUBLICA préfère procéder à des financements directs, par exemple auprès de parcs éoliens en Irlande, plutôt que de détenir des actions d'entreprises. Si les investissements dans les énergies renouvelables paraissent davantage risqués, en définitive, ce sont ceux qui promettent les meilleurs rendements.

2. Mme Eftychia Fischer, Présidente du CA de la BCV, MM. Pascal Kiener, PDG de la BCV, et Xavier Meystre, Sous-directeur, adjoint du PDG

En préambule, la Présidente du CA de la BCV remercie la commission pour l'opportunité donnée à l'institution de pouvoir s'exprimer sur cette initiative. Il s'agit d'un sujet vaste et multifacette qui retient beaucoup l'attention du CA de la BCV, dans un contexte de mutation au niveau du monde de la finance, lequel entend répondre aux accords de Paris.

Préoccupations principales

Le PDG de la BCV affirme en premier lieu que l'institution partage pleinement les objectifs lancés à la fois par l'initiative et l'Accord de Paris. Aujourd'hui, nul ne peut nier les problèmes climatiques existants. Néanmoins, la lecture du texte a fait émerger trois préoccupations principales :

- 1) la première concerne la notion de flux financiers qui n'était pas définie par les initiant-e-s. Ce faisant, au sens large du terme, cela pouvait aussi bien concerner de grands investissements dans des mines à charbon que de simples paiements par carte de crédit. Par conséquent, l'initiative semblait de prime abord aller beaucoup trop loin ;
- 2) tout en rappelant que la BCV verse plus de CHF 250 millions à l'Etat de Vaud, le PDG de la BCV relève un deuxième souci ayant trait à l'interprétation de l'interdiction de certaines activités, qui mettrait à mal la place de la banque dans le paysage concurrentiel. L'initiative visant exclusivement la BCV n'aurait, en définitive, pas ou que peu d'influence sur la protection du climat puisque d'autres institutions financières, non soumises à de telles restrictions, reprendraient les affaires que la banque ne pourrait plus mener ;
- 3) la troisième préoccupation touche à une éventuelle incompatibilité de l'initiative avec la LBCV. Selon l'interprétation de l'initiative, celle-ci mettrait à mal la mission de l'institution, inscrite à l'art. 4 de la LBCV, s'agissant de contribuer à la fourniture d'offres hypothécaires et de soutenir financièrement les PME dans toutes les industries et dans l'ensemble du canton de Vaud.

Finalement, les discussions menées depuis 2020 avec la Conseillère d'Etat, les Vert-e-s vaudois-e-s et le comité d'initiative, ainsi que les clarifications apportées par le Préavis du Conseil d'Etat, ont permis de rassurer les représentant-e-s de la BCV sur certains points. *Domaines d'activités de la BCV*

À l'instar d'autres banques, la BCV octroie, d'une part, des prêts hypothécaires et des crédits aux PME – ce qui est présenté dans son bilan. D'autre part, elle agit à titre fiduciaire, notamment pour de grandes caisses de pensions institutionnelles, et n'a pas de pouvoir décisionnel sur les investissements de sa clientèle – qui sont hors bilan. À noter que les caisses de pensions sont soumises à un cadre extrêmement strict régi par la LPP.

Le préavis du CE présente trois types d'activités qui s'inscrivent hors du périmètre de cette initiative : le trafic des paiements, les prêts hypothécaires ainsi que les crédits aux PME et entreprises. En revanche, plusieurs autres domaines d'activités de la BCV sont touchés par l'initiative.

D'un côté, il est question d'un groupe d'activités sous le contrôle direct de l'institution. À savoir, la réduction de l'empreinte carbone liée au fonctionnement de la banque et les placements financiers pour propre compte. Dans les deux cas, cela ne constitue pas un problème pour la BCV. En effet, cette dernière s'est déjà engagée à réduire les émissions de GES liées à son fonctionnement, dans le sens des objectifs souhaités d'ici 2030 et 2050 par l'Accord de Paris, le Conseil fédéral ou encore le PCV, et ne possède aucun placement pour fond propre dans le domaine des énergies fossiles. S'agissant du financement international, dans lequel s'inscrit un certain nombre de sociétés de trading en matière première localisées sur l'arc Lémanique, la BCV a pris la décision il y a deux ans de réduire ses financements dans le secteur du charbon. Non seulement l'institution s'aligne en ce sens avec les engagements de l'Accord de Paris, mais elle va plus loin en diminuant ses financements dans le secteur de 6,5 % par année.

D'un autre côté, les activités relatives à la gestion d'actifs financiers pour la clientèle – institutionnelle ou privée – ne peuvent être contraintes par l'initiative, pour une raison toute simple : si une banque peut influencer, conseiller ou proposer des placements, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) interdit tout pouvoir de décision sur les investissements des clients, au nom de la Loi fédérale sur les banques. Ainsi, les institutions financières sont contraintes d'effectuer des placements en matière de rendement-risque, en tenant compte des demandes de la clientèle. Au vu du cadre juridique rigoureux des caisses de pensions, la BCV ne peut qu'accepter les volontés de ces dernières si elle ne veut pas subir une perte de mandats de clients. Sur ce point, il est primordial que la BCV soit traitée au même titre que les autres banques, dans l'intérêt du canton.

Le PDG de la BCV conclut qu'il est possible de vivre avec l'initiative, mais que dans les domaines où la banque n'a pas de pouvoir de décision, ses engagements devraient se limiter à des obligations de moyens. Au vu des discussions passées et du Préavis du Conseil d'Etat, il présume que la loi d'application qui suivra l'initiative – si elle est acceptée par le peuple – tiendra compte des éléments relevés par la BCV.

Insécurité juridique et contre-projet

Un contre-projet pourrait amener davantage de sécurité juridique en clarifiant en amont les dispositions, ce dans l'intérêt du canton de Vaud.

Au sujet des plans d'action à élaborer tous les cinq ans, un commissaire soulève que la notion de « stratégies indicatives » figure dans le projet de contre-projet porté à la connaissance de la commission. À ce propos, le Délégué cantonal au PCV précise que cette information n'est pas connue des représentant-e-s de la BCV, d'autant plus que ces stratégies ne concernent pas l'institution. Ce projet de contre-projet ayant été discuté à l'interne de l'Etat, il a été décidé d'ajouter cette notion dans le texte afin de clarifier le fait que les caisses de pensions sont soumises au droit fédéral et que, par conséquent, les stratégies cantonales en la matière ne peuvent être qu'indicatives.

Incompatibilité avec l'art. 3 de la Loi sur les cartels (LCart)

Il n'est pas question d'une incompatibilité avec la LCart, mais plutôt d'objectifs allant à l'encontre des directives de la FINMA : si la BCV devait vendre uniquement des produits compatibles avec le climat jusqu'à endommager le rendement-risque d'un investissement, la FINMA interviendrait.

Formations des conseiller-ère-s bancaires

Aujourd'hui, le personnel a l'obligation de communiquer aux clients les possibilités en matière de fonds de placement durable.

Actionner son levier d'influence

Un député entend que la BCV n'a pas de pouvoir de décision sur les investissements de ses clients. Néanmoins, elle peut davantage actionner son levier d'influence afin de promouvoir des fonds de placement durables. Tout en espérant que l'initiative puisse favoriser cela, le député relève le problème actuel en ce qui concerne le fait d'apposer l'étiquette Environnemental, Social et Gouvernance (ESG) sur des fonds de placement non durables, car reposant sur des entreprises actives dans les énergies fossiles.

Le PDG de la BCV rappelle le caractère mouvant du monde de la finance, tout en affirmant que des révisions en ce sens sont en cours. La banque possède un certain levier d'influence, mais dans une perspective réaliste, les placements des clients privés ou ceux des caisses de pensions ne sont que le reflet des actifs réels qu'il y a dans le monde. Dans ce contexte, l'effet de levier est plus important du côté des politiques, notamment au niveau mondial.

Gouvernance d'entreprise

Un commissaire avance que lorsqu'un actionnaire désire exercer son pouvoir d'influence sur la gouvernance d'une entreprise, cela passe par le CA. En tant qu'actionnaire majoritaire de la BCV, le canton de Vaud peut désigner ses administrateurs et donner des instructions à l'institution via son CA. Dans le cadre de cette initiative, il est question d'imposer en partie une gouvernance sur un élément particulier via la Constitution. Le député interroge la Présidente du CA de la BCV sur la manière dont elle appréhende la situation.

Celle-ci précise que l'influence d'un actionnaire majoritaire est délimitée par la loi en vigueur. Si cette dernière venait à être modifiée pour interdire certaines activités à la banque, le cadre d'action du CA serait limité, avec des effets à la fois positifs et négatifs pour la société concernée. Ici, nous parlons d'une loi qui aurait une influence sur toutes les institutions financières du canton, même celles qui n'appartiennent pas au secteur public. Il pourrait y avoir une incidence sur la concurrence puisque des institutions financières qui ne sont pas vaudoises, mais actives dans le canton, bénéficieraient d'un régime différencié en leur faveur. Ces dernières poursuivraient les affaires que la BCV, par exemple, ne pourrait plus continuer. La banque perdrait alors des revenus sans contrepartie positive pour la durabilité en général.

Obligation de moyens

À la question d'un commissaire sur l'obligation de résultat souhaitée par l'initiative, le PDG de la BCV, réitère le fait qu'une obligation de moyens serait préférable, pour les raisons déjà évoquées.

3. M. Philippe Doffey, Directeur général des Retraites Populaires

Si le Directeur général des Retraites Populaires endosse également la fonction de vice-président d'Ethos Services – qui gère la Fondation Ethos – c'est en ses qualités de Directeur général des Retraites Populaires qu'il prend la parole devant la commission. Sur la base de la documentation qu'il a préalablement transmise à l'ensemble des commissaires, il réitère un certain nombre d'éléments.

Cadre juridique et politique

Pour rappel, RP est une institution de droit public, créée par le Grand Conseil et dont le fonctionnement est encadré par la Loi sur les Retraites Populaires (LRP). D'une part, elle mène des activités pour compte propre, en proposant une assurance-vie et prévoyance. D'autre part, dans son activité de gestion, l'institution gère la CPEV et la CIP. Le cadre de la politique d'investissement s'applique aussi bien pour l'institution des RP que pour la CPEV et la CIP.

Le dispositif mis en place dans le domaine de l'investissement socialement responsable est valable pour l'ensemble des institutions précitées. Ces dernières fonctionnent avec des lois (LRP et Loi sur la caisse de pensions), mais également selon un cadre juridique fédéral qui est essentiellement lié à la LPP et à la Loi fédérale sur le contrat d'assurance (LCA).

Les objectifs de la politique climatique se déclinent dans la politique d'investissement socialement responsable. Les prémisses de cette politique ont été définies à partir de 2007, et dès 2015, l'institution a établi une charte avec des principes en matière d'investissement socialement responsable. Cette politique possède quatre volets :

- 1) le volet de l'engagement actionnarial consiste à exercer les droits des actionnaires, participer aux assemblées générales ou encore établir des dialogues avec les principales entreprises. Il existe des *pools* d'actionnaires institutionnels. Par exemple, en Suisse, Ethos est responsable de la conduite du dialogue avec Nestlé et Holcim pour fixer des objectifs de politique climatique ;
- 2) l'institution des RP essaye d'orienter ses portefeuilles vers les critères ESG, c'est-à-dire de tenir compte des éléments d'environnement, sociaux et de bonne gouvernance. Dans le cadre de cette politique, cela s'applique aussi bien aux valeurs mobilières, aux actions et aux obligations qu'à la politique immobilière ;
- 3) le troisième volet de la politique d'investissement concerne l'inclusion. En ce sens, il s'agit de privilégier des investissements favorables à l'environnement et à la transition climatique. Dans ce cadre-là, l'institution des RP investit avec d'autres caisses de pensions, par exemple danoises, dans des parcs éoliens des pays du nord ;
- 4) le dernier volet touche à l'exclusion, qui implique de ne pas investir dans certains domaines, afin de garder une cohérence avec les objectifs fixés en matière de politique climatique. Par exemple, RP et les caisses de pensions ont décidé de désinvestir du charbon.

Stratégie climatique et objectifs mesurables

En 2020, l'institution des RP a mis en place une stratégie climatique impliquant des objectifs mesurables s'agissant de la diminution des émissions de carbone, pour les valeurs mobilières et immobilières. Pour les premières, l'objectif consiste à réduire l'empreinte carbone des actions de 50 % pour 2025 à 80 % pour 2030. Pour l'immobilier, il s'agit de diminuer de 10 % en 2025 à 30 % en 2030.

L'évaluation de ces objectifs se fait via des organes externes qui mesurent l'action des institutions que représentent les RP. Selon un *rating* élaboré par l'Alliance climatique, aussi bien l'institution des RP que la CPEV figurent dans le premier quart des meilleurs élèves.

Prise de position

Le Directeur général des RP se déclare favorable aux éléments présentés dans l'exposé des motifs. À savoir : tenir des engagements climatiques sur le long terme, établir des attributions inaliénables pour les CA en matière de politique de placement et réviser les stratégies mises en place tous les cinq ans.

Evolution des rendements depuis la mise en place de la stratégie climatique en 2020

Les stratégies mises en œuvre n'ont pas eu d'impact négatif sur les rendements. À court terme, l'impact est même positif en raison de la « tendance » des démarches liées à l'investissement socialement responsable. La théorie économique prévoit à long terme un impact neutre de ces stratégies sur le rendement effectué. De ce fait, la perte de rendement ne constitue pas une crainte pour l'institution.

Finalement, le Directeur général des RP indique pouvoir s'accommoder de l'initiative tout en précisant que l'institution des RP a largement anticipé les objectifs climatiques déclinés dans celle-ci, notamment car il existe depuis quelques années des attentes en ce sens de la part d'assuré-e-s.

Annexe 2

PROJET DE DÉCRET

ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur l'initiative populaire
"Pour la protection du climat" **et sur le contre-projet du Grand Conseil**

du

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 78 à 82 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003

vu les articles **33, alinéa 3**, 123 à 125 et 127 de la loi du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP)

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

Décrète

Article premier

¹ Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre aux trois questions suivantes :

a) Acceptez-vous l'initiative populaire "Pour la protection du climat" qui propose de modifier comme suit la Constitution cantonale du 14 avril 2003 ?

Art. 6 Buts et principes

¹ L'Etat a pour buts :

a. à d.: sans changement

e. la protection du climat et de la biodiversité ainsi que la lutte contre le réchauffement climatique et les dérèglements qu'il génère.

² Dans ses activités il :

a. à j. : sans changement

k. tient compte de l'urgence environnementale.

Art 52b Protection du climat (nouveau)

¹ Dans l'exercice de leurs tâches, l'Etat et les communes veillent à la protection du climat et luttent contre le réchauffement climatique et les dérèglements qu'il génère.

² Afin d'accomplir cet objectif, l'Etat et les communes réduisent significativement les impacts climatiques négatifs de chacune de leurs politiques.

³ Les caisses de pension de l'Etat et des communes relevant du droit public concourent également à la réalisation de cet objectif.

Art 162 Participation (modifié, ajout al.1 bis)

¹ sans changement

^{1bis} L'État et les communes veillent à ce que ces personnes morales mènent leurs activités de manière à contribuer au moins au respect des engagements de la Suisse en matière de lutte contre le réchauffement climatique et les dérèglements qu'il engendre.

² sans changement

Dispositions transitoires de l'Art. 52b

¹ Dans l'exercice de leurs tâches, l'Etat et les communes doivent atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 au plus tard. A cette fin, ils élaborent des plans d'action avec des objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040.

² Pour contribuer à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 au plus tard, les caisses de pension de l'Etat et des communes relevant du droit public adoptent tous les cinq ans des stratégies en matière d'investissements responsables et respectueux du climat.

Dispositions transitoires de l'Art. 162

¹ L'Etat et les communes veillent à ce que les personnes morales au sens de l'article 162 alinéa 1, élaborent des plans d'action de réduction massive des flux financiers et placements qui contreviennent aux objectifs climatiques internationaux de la Suisse (désinvestissement des énergies fossiles), avec des objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040.

² L'Etat et les communes veillent à ce que les montants dégagés par ce désinvestissement soient réinvestis dans des activités suivant les principes de l'article 52b tout en étant également socialement responsables.

Ou

b) Acceptez-vous le contre-projet du Grand Conseil dont le texte est le suivant ?

Art. 6 Buts et principes

¹ L'Etat a pour buts :

a. à d.: sans changement

e. la protection du climat et de la biodiversité ainsi que la lutte contre le réchauffement climatique et les dérèglements qu'il génère.

² Dans ses activités il :

a. à j. : sans changement

k. tient compte de l'urgence environnementale.

Art 52b Protection du climat (nouveau)

¹ Dans l'exercice de leurs tâches, l'Etat et les communes veillent à la protection du climat et luttent contre le réchauffement climatique et les dérèglements qu'il génère.

² Afin d'accomplir cet objectif, l'Etat et les communes réduisent significativement les impacts climatiques négatifs de chacune de leurs politiques.

³ La politique climatique cantonale tient compte de la situation des régions de montagne et des régions périphériques et de l'acceptabilité des mesures prises sur le plan social.

³⁴ Les caisses de pension de l'Etat et des communes relevant du droit public concourent également à la réalisation de cet objectif.

Art 162 Participation (modifié, ajout al. 1bis et 1ter)

¹ sans changement

^{1bis} L'Etat et les communes veillent à ce que ces personnes morales mènent leurs activités de manière à contribuer au moins au respect des engagements de la Suisse en matière de lutte contre le réchauffement climatique et les dérèglements qu'il engendre.

^{1ter} Sont réservées les activités exercées par ces personnes morales à titre fiduciaire, dans lesquelles l'Etat et les communes veillent uniquement à ce que les personnes morales proposent à leur clientèle des produits propres à atteindre les objectifs visés à l'alinéa 1bis. Sont également réservés le trafic des paiements, les crédits hypothécaires et ceux accordés aux entreprises.

² sans changement

Dispositions transitoires de l'Art. 52b

¹ Dans l'exercice de leurs tâches, l'Etat et les communes doivent atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 au plus tard. A cette fin, ils élaborent des plans d'action avec des objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040.

² Pour contribuer à atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 au plus tard, les caisses de pension de l'Etat et des communes relevant du droit public adoptent tous les cinq ans des stratégies **indicatives** en matière d'investissements responsables et respectueux du climat.

Dispositions transitoires de l'Art. 162

¹ L'Etat et les communes veillent à ce que les personnes morales au sens de l'article 162 alinéa 1, élaborent des plans d'action de réduction massive des flux financiers et placements qui contreviennent aux objectifs climatiques internationaux de la Suisse (désinvestissement des énergies fossiles), avec des objectifs intermédiaires pour 2030 et 2040. **Les réserves contenues à l'article 162, alinéa 1ter sont également applicables à la présente disposition.**

² L'Etat et les communes veillent à ce que les montants dégagés par ce désinvestissement soient réinvestis dans des activités suivant les principes de l'article 52b tout en étant également socialement responsables.

c) Si l'initiative populaire comme le contre-projet sont acceptés par le peuple, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?

Art. 2

¹ Le Grand Conseil recommande au peuple de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet.

Art. 3

¹ En cas de retrait de l'initiative, le contre-projet seul sera soumis au vote populaire.

Art. 3-4

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Art. 4-5

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.