

La neutralité climatique: une option pour la Suisse après 2012?

Les marchés des droits d'émission, institués en marge du Protocole de Kyoto, offrent une occasion unique de collaborer efficacement à l'échelle de la planète pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, en raison tant de leur efficacité économique que de leur acceptation internationale. Par rapport à sa capacité économique, la Suisse rejette relativement peu de gaz à effet de serre et ne dispose, par conséquent, que d'un faible potentiel de réduction des émissions. L'article ci-contre expose le principe de la neutralité climatique, qui pourrait servir d'option pour la Suisse après 2012.



Thomas Roth
Secteur Politique technologique, environnementale et énergétique, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

L'actuel Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques expirera en 2012. Des négociations visant à le reconduire et à développer la Convention ont déjà débuté. Il y est notamment question des nouveaux engagements des pays industrialisés. Les discussions cherchent aussi à associer, autant que possible, tous les pays à un dispositif juridique plus contraignant pour lutter contre le réchauffement climatique. Au printemps de cette année, l'UE a formulé une offre de réduction des émissions de 30% d'ici à 2020. Elle espère par là instaurer une plus grande dynamique dans des négociations bien peu concrètes jusqu'à présent. La balle se trouve, désormais, dans le camp, entre autres, de la Suisse, à qui il appartient de formuler une offre de négociation. Dans cette perspective et compte tenu de l'expiration de la loi sur le CO₂, notre pays devra prochainement définir l'orientation de sa politique climatique après 2012.

La politique suisse du climat

La future politique climatique devra tenir compte de la situation particulière qu'occupe la Suisse sur la scène internationale. Sa concentration de gaz à effet de serre est, en effet, remarquablement faible, puisqu'elle en rejette fort peu (voir *graphique 1*). Cela ne signifie pas que la population suisse ait un mode de vie plus respectueux du climat que les autres habitants de la planète. C'est simplement parce que la production de courant par énergie nucléaire et hydraulique n'émet pratiquement aucun gaz à effet de serre et parce que les branches industrielles dont les rejets étaient importants ont cédé le pas aux entreprises de services. Les produits à forte intensité énergétique sont importés, tandis que les émissions générées lors de leur fabrication sont comptabilisées là où elles sont libérées dans l'atmosphère, c'est-à-dire à l'étranger. La Suisse importe ainsi une quantité importante d'émissions dites grises, qui représenteraient 75% des émissions intérieures¹.

En conséquence, le potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre en Suisse est moindre que dans d'autres pays. En outre, à réduction égale, les projets suisses ont un coût démultiplié en comparaison de l'étran-

ger. C'est ce qui ressort par exemple du plan d'affaire de la Fondation centime climatique: le montant inscrit à son budget pour réduire les émissions à l'étranger s'élève à 21 francs par tonne de CO₂, contre 152 en Suisse².

Au vu de ces chiffres, la tentation est grande de faire reposer la politique climatique suisse sur des mesures de réduction efficaces à l'étranger, prises dans le cadre de la collaboration internationale prévue par la Convention sur les changements climatiques. Les marchés internationaux des droits d'émission constituent la première d'entre elles. Une option pourrait être de compenser entièrement les émissions suisses, ce qui permettrait d'appliquer le principe de la neutralité climatique.

La neutralité climatique suisse

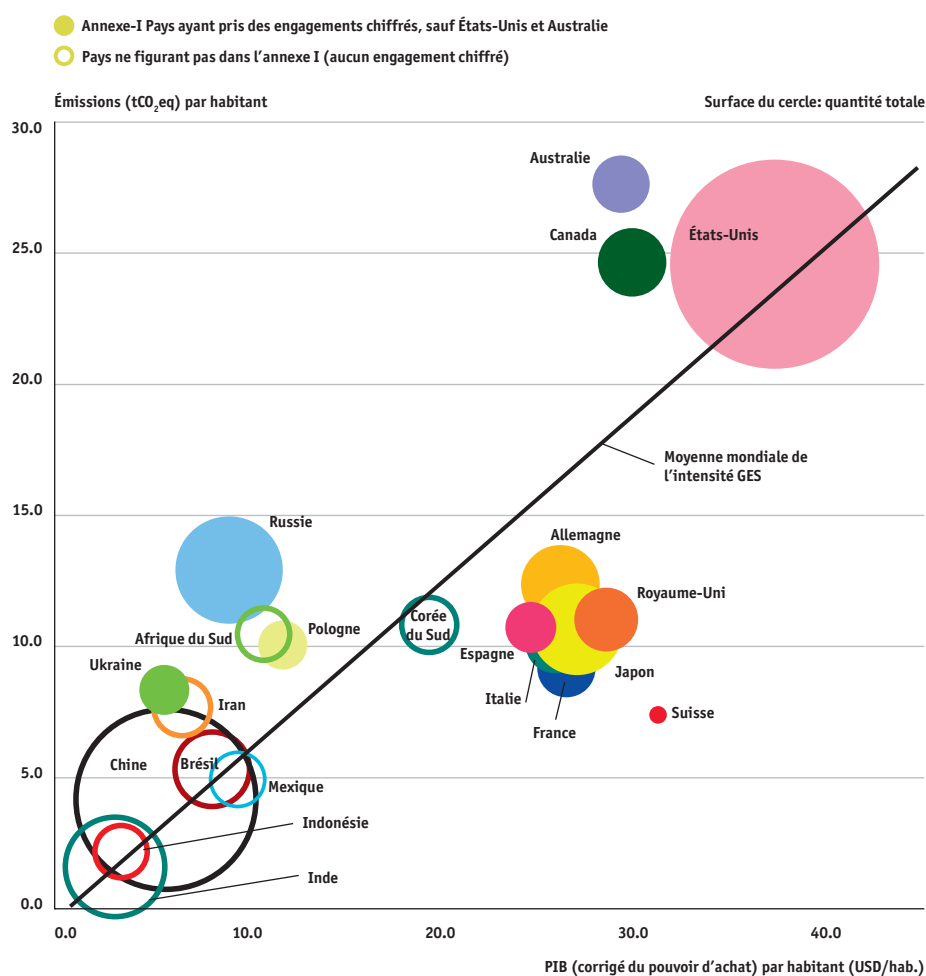
On entend par là le fait d'engager tous les émetteurs de gaz à effet de serre en Suisse à prendre des mesures de compensation à l'étranger à hauteur de leurs rejets. Seules les mesures ayant été certifiées dans le cadre de la Convention sur les changements climatiques seraient reconnues. Pour la période qui suit 2012, la Suisse pourrait ainsi s'engager à réduire ses émissions de 100%; elle n'aurait, dès lors, plus besoin de se fixer des objectifs contraignants. Les mesures actuellement en vigueur dans le domaine des politiques énergétique et environnementale pour réduire les émissions en Suisse pourraient être maintenues et développées en parallèle.

Collaboration internationale dans la politique climatique

Les mesures de compensation prises en Suisse bénéficieraient en premier lieu aux pays en développement qui, aujourd'hui encore, n'ont adopté aucun objectif de réduction dans le cadre de la Convention. Si la politique actuelle est poursuivie, ces pays, notamment ceux émergents, émettront bientôt une grande quantité de gaz à effet de serre. Selon le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), les émissions de gaz à effet de serre augmenteront entre 25 et 90% à l'échelle de la planète d'ici 2030. Jusqu'à 75% de la hausse d'émissions énergétiques reviendrait aux pays en développement³.

Graphique 1

Émissions de gaz à effet de serre des vingt plus gros pays émetteurs et de la Suisse



Source: Roth; Höhne N., Phylipsen D. et Moltmann S. (2006) / La Vie économique

L'augmentation des émissions de gaz à effet de serre dans les pays en développement est principalement due au charbon dont l'usage s'accroît, ce combustible étant encore largement répandu et disponible en grandes quantités. Utilisé pour produire de la chaleur et de l'électricité, il sert également de plus en plus à fabriquer des carburants. Si aucune mesure n'est prise, une nouvelle génération d'infrastructures, inefficaces au plan énergétique et rejetant de grandes quantités de CO₂, risque de voir le jour, alors que des technologies modernes à l'efficacité améliorée existent déjà. Il ne faut pas s'attendre à ce que les pays en développement soient prêts à assumer les coûts supplémentaires des technologies respectueuses du climat tant que subsistera un écart de richesse important avec les pays industrialisés. Un transfert substantiel de capitaux et de technologies est dès lors indispensable. La compensation des émissions de CO₂ en Suisse dans le cadre du marché des droits d'émission peut contribuer très efficacement au nécessaire transfert de capitaux et de technologies.

Le marché des droits d'émission est plus intéressant qu'un impôt

Le négoce des droits d'émission – à l'instar d'une taxe sur le même objet – incite à réduire les rejets là où leurs coûts marginaux sont plus faibles que leurs prix imposés. Contrairement à un impôt, le marché des droits d'émission permet de répondre efficacement aux inévitables effets de redistribution. Un impôt fait porter le coût de la prévention des émissions essentiellement sur les économies à forte intensité de gaz à effet de serre, soit, outre les États-Unis, le Canada et l'Australie, les pays en transition et en développement. En revanche, dans un système de droits d'émission, les pays riches produisant peu de gaz à effet de serre peuvent s'engager à réduire sensiblement leurs émissions et prendre ainsi en charge une partie plus importante de leurs coûts de réduction. Voilà qui devrait ouvrir des perspectives pour mener à bien les négociations sur l'aménagement de la future politique climatique internationale.

Renforcement de la coopération au développement

Le transfert de capitaux et de technologies dans le cadre des marchés des droits d'émission soutiendrait les buts généraux de la coopération suisse au développement. Des technologies propres et efficaces encouragent le développement économique, diminuent les problèmes écologiques locaux et contribuent à combattre la pauvreté. La Suisse a inscrit la protection du climat et la lutte internationale contre les changements climatiques dans sa politique de développement. Depuis plusieurs années, la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) soutiennent les efforts déployés par les pays en développement pour mettre en œuvre la Convention sur les changements climatiques (voir encadré 1).

Simplification de la politique climatique suisse

Au niveau de la mise en œuvre, la compensation intégrale des émissions aurait pour effet de simplifier considérablement la politique climatique suisse, dont la base légale est constituée aujourd'hui par la loi sur le CO₂. L'État devrait rendre obligatoire la compensation intégrale. Il n'aurait plus besoin de répartir les droits d'émission, car tous les émetteurs de CO₂ devraient compenser intégralement leurs rejets. La fixation d'objectifs de réduction des émissions à l'échelle nationale et au niveau des entreprises ne serait plus nécessaire. Cette opération est très coûteuse et peut favoriser certaines sociétés en raison de l'asymétrie de l'information entre les entreprises et l'administration. L'attribution de droits calculés sur la base des émissions antérieures (principe des

1 Office fédéral de l'environnement, *Graue Treibhausgas-Emissionen der Schweiz 1990–2004 – erweiterte und aktualisierte Bilanz*, Berne, 2007 (en allemand avec résumé en français).

2 Fondation centime climatique, *Rapport annuel 2006 + Plan d'affaire*, Zurich, 2007.

3 IPCC, *Climate change 2007: Mitigation. Contribution of Working group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2007.



Photo: SECO

Des technologies propres et efficaces encouragent le développement économique, diminuent les problèmes écologiques locaux et contribuent à combattre la pauvreté. La Suisse a inscrit la protection du climat dans sa politique de développement. En illustration: centrale hydraulique à Fierza (Albanie), dont l'assainissement a été cofinancé par la Suisse.

«droits acquis») crée de nouveaux états de fait, qui peuvent avoir des conséquences positives ou négatives, en particulier sur les nouvelles entreprises. La Suisse s'épargnerait ainsi les longues discussions sur les potentiels de réduction qui ont ralenti la politique climatique actuelle.

Possible conception du modèle

L'État pourrait introduire l'obligation de compensation en étendant, par exemple, l'actuelle taxe sur le CO₂ à tous les émetteurs de gaz à effet de serre et en la prélevant à un niveau qui reste encore à définir. À la différence d'aujourd'hui, l'État ne redistribuerait pas le produit de la taxe à la population, mais rembourserait intégralement les assujettis qui disposeraient de la quantité nécessaire de droits d'émission étrangers.

Ce modèle se conçoit aisément pour les énergies fossiles, responsables d'environ 80% des émissions en Suisse. L'État prélèverait la taxe sur les énergies fossiles mises en circulation. Dès qu'elles disposeraient des certificats d'émission, les entreprises commerciales seraient remboursées. Elles répercuteraient les coûts d'acquisition des certificats d'émission sur les prix de vente, de sorte que les coûts des mesures de compensation seraient reportés sur les consommateurs finals conformément au principe de causalité.

Si les prix des certificats d'émission augmentaient fortement et qu'ils dépassaient le niveau de la taxe, les assujettis n'achèteraient plus de certificats d'émission et renonceraient au remboursement. Le niveau de la taxe représenterait donc également la charge maximale

pesant sur l'économie suisse. Il offrirait une garantie contre l'évolution incertaine des cours sur les marchés internationaux des droits d'émission. Le produit de la taxe qui ne serait plus remboursé serait versé à la Confédération, qui pourrait acheter des certifications d'émission à la place des entreprises privées. Selon les cours en vigueur, la pleine compensation des émissions nationales pourrait ne plus être garantie, ce dont il faudrait tenir compte dans les engagements de droit international contractés dans le cadre de la Convention sur les changements climatiques.

L'évolution des cours sur les marchés internationaux des droits d'émission a beaucoup fluctué jusqu'à présent. Afin d'en limiter les possibles inconvénients pour la Suisse, la solution la plus simple serait d'adhérer au marché européen des droits d'émission (EU-ETS). Notre pays serait ainsi membre d'un grand marché et aurait la certitude que ses entreprises reçoivent les mêmes signaux au niveau des prix que celles de l'UE.

Volume des compensations

La Suisse rejette aujourd'hui environ 50 millions de tonnes d'équivalents CO₂. Sur les marchés des droits d'émission, une tonne de CO₂ se négocie actuellement entre 20 et 30 francs. Par conséquent, la compensation intégrale coûterait entre 1 et 1,5 milliard de francs par an. Si ces coûts sont répercutés sur tous les émetteurs selon le principe de causalité, ils auraient pour effet de provoquer une hausse des carburants et de l'huile de chauffage comprise entre 5 et 8 centimes par litre. Ce montant est légèrement plus faible ou en tout cas du même ordre de grandeur que la taxe sur le CO₂ appliquée aux combustibles, qui, avec un taux maximal de 36 francs par tonne de CO₂, renchérit les combustibles d'environ 9 centimes par litre.

La taxe sur les carburants évoquée plus haut que l'État devrait prélever serait fixée à un niveau un peu plus élevé pour que les marchés des droits d'émission puissent encourager le développement et l'application des nouvelles technologies dans le domaine du climat.

Le niveau de la taxe devrait être fixé à un prix permettant d'utiliser les mesures et les technologies respectueuses du climat de manière rentable. Font partie de celles-ci l'accroissement de l'efficacité énergétique, l'utilisation accrue des énergies renouvelables et l'application de nouvelles technologies, tels la capture et le stockage du CO₂ («Carbon Capture and Storage», CCS). Le dernier rapport du Giec juge encore très incertaines les dernières estimations du prix qu'une tonne de CO₂ devrait coûter sur les marchés des droits d'émission pour garantir la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans

Encadré 1

Le Seco soutient les pays en développement dans la mise en œuvre de la Convention climatique

Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a effectué, dans le cadre de la coopération économique au développement, un travail de pionnier de 1997 à 2004 pour le Protocole de Kyoto, finançant des études dans une douzaine de pays en développement afin de mettre sur pied une stratégie climatique nationale. Grâce à ces études, les pays partenaires ont identifié les secteurs importants pour la protection du climat et élaboré des projets potentiels, ce qui leur a permis de participer activement au processus de négociation du Protocole de Kyoto.

Depuis l'entrée en vigueur du protocole en janvier 2005, le Seco se concentre sur les *compétences techniques que celui-ci requiert dans les pays en développement*.

En ce qui concerne les *conditions-cadres nationales et internationales nécessaires à l'application du Mécanisme de développement propre (MDP)*, la Suisse est l'initiatrice et le troisième pays donateur du Carbon Finance Assist Program (CF-Assist) de la Banque mondiale. Ce fonds soutient les pays en développement qui veulent mettre en place des autorités chargées d'approuver les projets de MDP. Il améliore, en outre, la transparence du marché, notamment grâce à la foire «Carbon Expo», qui se tient chaque année à Cologne. Un autre volet du CF-Assist consiste à introduire le concept MDP dans des secteurs où le manque de méthodologie n'attire guère les projets de protection du climat, comme dans les transports.

Dans le domaine du financement des infrastructures, le Seco soutient *la production et l'approvisionnement efficaces en énergie*, se concentrant notamment sur l'Europe du Sud-Est et l'Asie centrale. Des centrales hydroélectriques désuètes sont rénovées et le réseau stabilisé par le biais de lignes à haute tension, de stations de transformateurs et de centres de répartition. Les installations de chauffage urbain du bloc de l'Est étaient souvent en piètre état. En Roumanie, le Seco a réalisé le premier projet-test relevant de Kyoto en remplaçant deux installations de chauffage de quartier par d'autres dites de cogénération employant des technologies suisses. Ce projet permet à lui seul de réduire les émissions de CO₂ de quelque 10 000 tonnes par an.

Enfin, la Suisse promeut *l'exploitation du potentiel d'économie énergétique industriel* en mettant sur les rails des projets concrets MDP par le truchement des «Cleaner Production Centers» construits par le Seco (centres de conseils en environnement pour l'industrie et les arts et métiers dans les pays en développement). Les nombreux projets du Seco dans les forêts tropicales (puits de carbone) devraient eux aussi bientôt générer des recettes pour les pays partenaires.

En 2005 et en 2006, l'offre de projets MDP a été dominée aux trois quarts par la Chine, l'Inde et le Brésil. La coopération économique au développement du Seco essaie d'aider le «marché climatique», qui pèse plusieurs milliards de dollars, à toucher davantage de pays en développement à revenu moyen.

l'atmosphère. Il est difficile de prévoir les avancées technologiques qui permettront de réduire les émissions à un meilleur coût de même que l'évolution des cours de l'énergie. Sur la base des nombreuses estimations disponibles, on peut, toutefois, imaginer qu'un réchauffement planétaire de plus de 2 degrés peut être évité à un prix compris entre 50 et 100 francs par tonne de CO₂ sur les marchés des droits d'émission.

Une proposition forte dans les négociations internationales

La neutralité climatique suisse, incluant un objectif de réduction des émissions de 100% d'ici 2020, serait une offre très ambitieuse dans les négociations en cours sur la politique climatique après 2012. La Suisse signifierait par là qu'elle assume ses responsabilités de pays riche et développé et qu'elle est prête à apporter une contribution importante à la résolution du problème climatique. La proposition suisse soutiendrait à la fois la poursuite de la politique climatique actuelle définie par la Convention sur les changements climatiques (engagements nationaux et mécanismes de flexibilité) et le marché des droits d'émission, que l'UE, d'autres pays et différents États des États-Unis développent comme un instrument central de la politique climatique.

Pour que soit reconnu l'objectif de réduction des émissions de 100% à l'aide de mesures prises essentiellement à l'étranger, la règle dite de complémentarité, que contient l'actuel Protocole de Kyoto, devrait être abrogée. Elle prévoit que les mesures de réduction des émissions à l'étranger en complètent d'autres prises au niveau national dans le but de remplir les engagements. Au vu de la dimension de l'offre suisse, cette modification ne devrait pas poser de difficultés. Compte tenu de l'essor des marchés des droits d'émission, la suppression de la règle de complémentarité dans le protocole qui remplacera Kyoto semble de toute façon bienvenue.

La proposition d'une pleine compensation devrait permettre à la Suisse de renforcer son image au sein de la Convention sur les changements climatiques et de mieux se faire entendre. Elle lui conférerait aussi plus de poids pour exhorter d'autres partenaires (États-Unis, pays émergents) à adopter des objectifs contraignants. La Suisse devrait pouvoir influencer davantage le nécessaire développement des marchés internationaux des droits d'émission et s'engager pour que la certification des réductions d'émission soit efficace, transparente et crédible. Les mécanismes de flexibilité doivent garantir des réductions effectives et sûres pour que les mesures de compensation – suisses mais aussi celles de tous les

autres pays – puissent déployer le plus d'effets possibles dans le monde.

Conclusion

La neutralité climatique suisse n'est pas une option qui mérite d'être examinée simplement parce qu'elle permettrait à la Suisse de rehausser sa réputation sur la scène internationale, mais aussi parce qu'elle ferait sensiblement progresser la politique suisse du climat et en simplifierait l'exécution. La compensation intégrale des émissions n'exclut pas de conserver et de prendre de nouvelles mesures de compensation dans le domaine de la politique énergétique et environnementale en Suisse. La politique en vigueur – par exemple le transfert de la route au rail dans les transports, l'accroissement de l'efficacité énergétique, l'encouragement des énergies renouvelables et la réduction d'autres atteintes à l'environnement – devrait être maintenue. Le report des coûts des droits d'émission des gaz à effet de serre selon le principe de causalité et les mesures complémentaires dans la politique énergétique et environnementale devraient permettre à la Suisse de réduire graduellement ses émissions de gaz à effet de serre. ■