

Le Conseil fédéral oriente la politique climatique après 2020

La Suisse défend une convention sur le climat ambitieuse et efficace. Dans cet esprit, l'annonce des objectifs climatiques du Conseil fédéral ne constituait qu'une première étape. Il s'agit maintenant de définir les instruments susceptibles de réduire davantage les émissions de gaz à effet de serre. *Isabel Junker, Roger Ramer*

Abrégé Fondement de la politique climatique suisse, la loi sur le CO₂ en définit actuellement les objectifs de même que les mesures accompagnatrices pour la période s'étendant jusqu'à 2020. Pour les années suivantes, il conviendra de la revoir en fonction des engagements internationaux du pays. Le Conseil fédéral a annoncé en février vouloir réduire les émissions de gaz à effet de serre de 50% au moins d'ici 2030 par rapport à 1990. Il élaborera pour l'été 2016 un projet de révision de la loi sur le CO₂ en s'inspirant des axes essentiels de la politique climatique adoptés l'an passé. L'objectif est clair: la hausse de la température moyenne dans le monde ne doit pas dépasser 2 degrés Celsius. La Suisse compte bien y apporter sa pierre. Si on ne le freine pas, le changement climatique coûtera cher à l'économie mondiale.

Le climat évolue. La hausse insidieuse des températures moyennes entraîne des changements qui, faisant fi des frontières nationales, frappent toutes les régions du globe. Le niveau des mers monte lentement mais sûrement; les épisodes de canicule s'intensifient, en même temps qu'ils se multiplient et s'allongent; le régime des précipitations se modifie. La cause en est bien connue: l'humanité brûle de grandes quantités d'énergies fossiles – comme du pétrole, du gaz ou du charbon – pour se chauffer, se déplacer ou produire des biens. Depuis le début de l'industrialisation, nous concourons à augmenter dans des proportions alarmantes les émissions de gaz qui augmentent artificiellement l'effet de serre.

Les recherches scientifiques montrent qu'une hausse de la température moyenne du globe supérieure à 2 degrés Celsius augmenterait nettement les risques auxquels nous sommes exposés, de même que les coûts concomitants. Si les pays riches peuvent, au moins, atténuer les dégâts en investissant dans des mesures correctrices, la plupart des pays pauvres n'en ont pas les moyens.

Le monde politique, l'économie et la société face à la limite des 2 degrés

En 1992, la communauté internationale s'était déjà fixé l'objectif, dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

(CCNUCC)¹, de stabiliser la concentration des gaz à effet de serre (GES) à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. La convention a été signée par 195 États, dont la Suisse. En 2010, les participants à la Conférence internationale de Cancún consacrée au climat se sont accordés sur les 2 degrés que ne devait pas dépasser la hausse des températures.

Le cinquième rapport² du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) montre sans conteste qu'il faut, pour parvenir à cet objectif, réduire rapidement et considérablement les émissions de GES, soit de 40 à 70% au moins entre 2010 et 2050. Lors des négociations concernant la future convention sur le climat, il est demandé aux pays industrialisés de faire un effort supplémentaire et de réduire dans le même temps leurs émissions de 80 à 95%.

Le chemin sera long: les négociations en vue de la conclusion d'une convention sur le climat pour l'après-2020 se poursuivent. Il n'est ainsi pas certain qu'une convention contraignante soit adoptée par une majorité de pays à la conférence de Paris en décembre prochain. Deux questions essentielles se posent: quels sont les objectifs de réduction de chaque pays et sont-ils suffisants pour que l'on ne dépasse pas la limite des 2 degrés? À quelles conditions doit-on considérer que l'accord est respecté? Les soutiens financiers de-

1 Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, en vigueur depuis le 21 mars 1994.

2 GIEC, Changements climatiques 2014: Rapport de synthèse. Contributions des groupes de travail I, II et III au Cinquième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève, 2014, 151 pages. Une synthèse en français est disponible à l'adresse: www.ipcc.ch



Balisage près du glacier d'Aletsch. Il faut vite inverser la tendance à la hausse des émissions dans le monde, si l'on veut freiner celle des températures moyennes.

mandés par les pays en développement sont également un thème très débattu dans ces négociations.

Il faut que les responsables politiques envoient un signal clair si l'on veut que le monde s'engage dans la voie d'une économie plus durable et moins gourmande en carbone. Aussi nécessaire qu'urgente, l'inversion de la courbe des émissions est d'ailleurs un atout à long terme, comme le montre une étude de la *Global Commission on the Economy and Climate*³. Selon celle-ci, les coûts induits par les changements climatiques seraient bien supérieurs à ceux d'une réduction rapide des émissions mondiales.

Le Conseil fédéral tient un langage clair

Au sein de la communauté internationale, la Suisse œuvre à la conclusion d'une convention sur le climat qui soit efficace et valable dans le monde entier à partir de 2021. C'est pour renforcer cet engagement que le Conseil fédéral a annoncé en fé-

vrier 2015 sa volonté d'abaisser de 50% au moins les émissions de GES d'ici 2030, par rapport à leur niveau de 1990. Pour la période allant de 2021 à 2030, cela équivaut à une réduction de 35%, toujours en prenant 1990 comme référence. Sur ce résultat, 30% au moins devront provenir de mesures appliquées en Suisse, le reste pouvant être obtenu grâce à des initiatives réalisées à l'étranger.

Pour la période s'achevant en 2050, le Conseil fédéral a annoncé un objectif non contraignant de 70 à 85% de réduction par rapport à 1990. Il suit ainsi les recommandations scientifiques.

La taxe sur le CO₂, cheville ouvrière de la politique climatique suisse de l'après-2020

L'annonce des objectifs climatiques n'est qu'une étape, puisque le Conseil fédéral se limite, ce faisant, à fixer l'ampleur de la réduction des émissions. L'enjeu est désormais de définir, pour la période s'achevant en 2030, les instruments qui permettent d'atteindre ces objectifs.

³ *The New Climate Economy, Better Growth, Better Climate*, 2014. Cette étude est disponible à l'adresse: <http://newclimateeconomy.report>.

En mai 2014, le Conseil fédéral a déjà fourni les premières indications sur ses intentions: il maintiendra et augmentera progressivement la taxe sur le CO₂, principal instrument d'incitation de la politique climatique, qui est perçue depuis 2008 sur la base de l'article 74 de la Constitution fédérale⁴. Il ne s'agit pas de procurer des recettes à l'État, mais d'orienter les habitudes des consommateurs et des investisseurs en modifiant les prix relatifs des biens, et de les encourager ainsi à utiliser moins de combustibles fossiles. Le Conseil fédéral supprimera graduellement à partir de 2021 les programmes d'encouragement financés jusqu'ici par la taxe. Il en redistribuera la totalité des recettes à l'économie et à la population à partir de 2025.

Les mesures d'atténuation seront maintenues durant la période 2020–2030 pour les entreprises émettant de grandes quantités de dioxyde de carbone et dont la capacité concurrentielle serait compromise par la taxe sur le CO₂. Les grandes structures resteront associées au système suisse d'échange de quotas d'émission (SEQUE)⁵, qui sera couplé avec son pendant européen⁶. Les petites et moyennes entreprises pourront continuer à demander d'être exemptées de la taxe sur le CO₂ si elles s'engagent envers la Confédération à limiter leurs émissions.

Transports et bâtiments: il faut poursuivre les efforts

En 2013, les émissions de CO₂ provenant des transports étaient supérieures de plus de 12% au niveau de 1990. Jusqu'ici, le Conseil fédéral et les Chambres n'ont pas voulu prélever une taxe sur les carburants, préférant contraindre les importateurs et les fabricants de carburants fossiles à compenser une partie des émissions de CO₂ par des mesures de réduction appliquées en Suisse. Le Conseil fédéral entend aller plus loin dans cette voie après 2020.

L'exécutif veut, en outre, maintenir les limites d'émission entrées en vigueur en 2012 pour les voitures. Selon la loi sur le CO₂ en vigueur, les véhicules personnels ne doivent plus dépasser en moyenne les 130 grammes par kilomètre, d'ici la fin de l'année. Une réduction supplémentaire, à 95 grammes d'ici fin 2020, est actuellement à l'examen au Parlement, dans le cadre du débat sur l'énergie. S'inspirant de l'Union européenne, la Suisse a aussi l'intention d'adopter des limites pour les véhicules utilitaires légers: elle souhaite ramener leurs émissions à 175 grammes par kilomètre d'ici 2017, puis à 147 grammes à l'horizon 2020.

⁴ RS 101, article 74.

⁵ D'autres informations sur le système d'échange de quotas d'émissions (SEQUE) se trouvent sur le site de l'Office de l'environnement: www.bafu.admin.ch.

⁶ Entamées en 2009, les négociations portant sur la conclusion d'un traité entre la Suisse et l'UE en vue de coupler leurs systèmes d'échange de quotas d'émissions sont déjà fort avancées. Le dernier cycle de négociations – le septième – a eu lieu en mars 2015.

La conseillère fédérale Doris Leuthard (en arrière-plan) avec des représentants de l'économie (Andreas Meyer, CFF; Daniel Weder, Skyguide; Urs Schaeppi, Swisscom, depuis la gauche) lors de la signature d'une déclaration d'intention pour la mise en œuvre de mesures destinées à économiser l'énergie, en novembre 2014.



KEYSTONE

Une taxe d'incitation prélevée sur les carburants pourrait toujours être adoptée s'il devait apparaître que les objectifs fixés ne pourront pas être atteints sans cela. Pour atteindre ces buts, il faudra que les transports et le secteur du bâtiment se passent entièrement, à long terme, de sources d'énergie fossile.

S'agissant du bâtiment, les prescriptions relatives à la consommation d'énergie sont principalement du ressort des cantons. L'actuel Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons sera démantelé à partir de 2021 avant de disparaître en 2025. Il sera remplacé par des prescriptions applicables aux émissions de CO₂ dans ce secteur.

S'adapter aux changements climatiques

L'adaptation aux changements climatiques, déjà visibles et perceptibles, est le deuxième pilier de la politique proposée. Tant en Suisse que sur le plan international, il devient toujours plus important de concevoir des programmes applicables dans ce domaine. C'est ce qu'a fait le Conseil fédéral en élaborant une stratégie d'adaptation⁷ pour la Suisse. Celle-ci comprend un plan d'action⁸ 2014–2019 fort de 63 mesures appliquées par les offices fédéraux, dont certaines en étroite collaboration avec les cantons. Le gouvernement évaluera les progrès à la fin de 2017 et décidera à ce moment-là si d'autres mesures sont nécessaires à partir de 2021.

Il est essentiel de mettre en œuvre le système incitatif

En adoptant son projet de système incitatif en matière climatique et énergétique, le Conseil fédéral confirme son intention d'attacher davantage d'importance aux taxes susceptibles de ré-

⁷ *Stratégie du Conseil fédéral*, publiée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), premier volet: «Adaptation aux changements climatiques en Suisse: objectifs, défis et champs d'action», 64 pages, 2012.

⁸ *Stratégie du Conseil fédéral*, publiée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), deuxième volet: «Adaptation aux changements climatiques en Suisse: Plan d'action 2014–2019», 100 pages, 2014.

⁹ Voir l'article de Martin Baur, Matthias Gysler et Isabel Junker dans ce numéro.

¹⁰ Voir l'avis de droit d'Heleen Keller et de Matthias Hauser, sur mandat de l'OFEV, 2008: «Rechtsgutachten über den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Klimaleistungsabgabe des Bundes».

duire efficacement les émissions de CO₂⁹. Certes, l'article 74 de la Constitution fournit une base suffisante pour en faire usage¹⁰. Toutefois, l'adoption envisagée d'un article constitutionnel sur le système incitatif en matière climatique et énergétique aurait un premier avantage, celui de légitimer démocratiquement le passage d'une politique d'encouragement à une politique d'incitation. Le cadre constitutionnel ainsi posé aurait également le mérite de la clarté en ce qui concerne l'utilisation des recettes tirées des taxes. Au terme d'une étape de transition, leur produit sera entièrement redistribué aux ménages et aux entreprises. Le nouvel article constitutionnel compléterait ainsi celui sur la protection de l'environnement.

Les axes de la politique climatique adoptés par le Conseil fédéral pour l'après-2020 montrent que ce dernier entend continuer à utiliser une vaste palette de mesures pour arriver à ses fins. Tout en garantissant la continuité, il compte développer les instruments actuels, voire, dans certains cas, les renforcer. Le Conseil fédéral consultera les milieux intéressés durant l'été 2016, avant de soumettre en temps voulu au Parlement un projet de révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période commençant en 2021.



Isabel Junker

Cheffe suppléante de la section Politique climatique, Office fédéral de l'environnement OFEV, Berne

Roger Ramer

Collaborateur scientifique de la section Politique climatique, analyses économiques, Office fédéral de l'environnement (OFEV)