

Redoubler d'efforts contre le changement climatique

Grâce à la nouvelle loi sur le CO₂, la Suisse contribue à la stabilisation du climat mondial. Une grande partie du projet se compose des dispositions déjà en place. Celles-ci ne suffisent, toutefois, pas. *Reto Burkard*

Depuis le début des mesures systématiques en 1864, la température moyenne a augmenté d'environ 1,9°C en Suisse et de 0,85°C sur l'ensemble de la planète. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec)¹ constate, dans son cinquième rapport d'évaluation, que le réchauffement climatique est sans équivoque et que l'influence de l'homme est clairement établie. La hausse des températures devrait s'intensifier au cours des prochaines décennies. Il faut par ailleurs s'attendre à une multiplication des événements extrêmes, tels que fortes précipitations, sécheresses et canicules. En tant que pays alpin, la Suisse est concernée au premier chef. Elle a intérêt à ce que la politique climatique internationale soit efficace pour que les rejets dans l'atmosphère diminuent rapidement.

Actuellement, trois projets étroitement liés du point de vue thématique sont en consultation². Il s'agit de l'accord de Paris, de la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020 et de l'accord bilatéral avec l'UE concernant le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission³.

La Suisse s'engage à Paris

L'accord de Paris a été adopté fin 2015 par la communauté internationale. Juridiquement contraignant, il doit contenir le réchauffement mondial nettement en dessous de 2°C, renforcer la capacité d'adaptation aux changements climatiques et promouvoir un développement à faible émission de gaz à effet de serre. Les flux financiers doivent également être

orientés en ce sens et encourager la résilience aux changements climatiques. Cet accord oblige tous les pays à contribuer à la réalisation de ces objectifs.

En révisant la loi sur le CO₂, le Conseil fédéral vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50% en 2030 par rapport à 1990. Au moins 30% de cet effort devra porter sur la Suisse et le reste (soit 20% au maximum) pourra avoir lieu à l'étranger.

Le champ d'application de la future loi comprendra, comme jusqu'ici, tous les gaz à effet de serre réglementés au niveau international⁴ ainsi que les forêts et le bois utilisé dans la construction en tant que puits de carbone. À l'avenir, les changements d'affectation des terres pourraient également être concernés.

Démanteler les subsides accordés dans la construction

Les instruments contenus dans l'actuelle loi sur le CO₂ ont été éprouvés. Ils seront maintenus et renforcés ponctuellement si nécessaire. La nouvelle loi prévoit de se doter des instruments nécessaires à la réduction des émissions dans les secteurs du bâtiment, des transports et de l'industrie. Les mesures concernant l'agriculture relèvent, en revanche, de la politique agricole et seront définies dans la législation ad hoc.

La taxe sur le CO₂ perçue sur les combustibles fossiles restera la pièce maîtresse de la politique climatique suisse. Les entreprises qui émettent de fortes quantités de CO₂ continueront à en être exemptées si elles participent à l'échange de quotas d'émission ou s'engagent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit là d'une mesure d'accompagnement permettant d'alléger la charge des entreprises. Dans le domaine des

transports, Les prescriptions concernant les émissions des nouveaux véhicules seront reconduites. La compensation obligatoire pour les importateurs de carburants ne se limitera plus à la Suisse, mais sera étendue à l'étranger.

Le secteur du bâtiment connaîtra, quant à lui, des changements plus importants. Dans son projet d'article constitutionnel concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique (Sice), le Conseil fédéral propose un abandon progressif des mesures d'encouragement pour la période postérieure à 2020. En conséquence, le programme Bâtiments, qui est actuellement financé par une affectation partielle de la taxe sur le CO₂, sera abandonné en 2025. Par la suite, une interdiction subsidiaire des chauffages à combustibles fossiles devra garantir que les objectifs fixés pour le secteur du bâtiment seront atteints. L'interdiction ne s'appliquera que si les émissions moyennes des bâtiments en 2026 et 2027 sont supérieures à 51% de la valeur de 1990.

Enfin, d'autres mesures viendront compléter les instruments existants: fonds de technologie, encouragement de la communication et de la formation dans le domaine du climat, coordination des mesures relatives à l'adaptation aux changements climatiques, mesures librement consenties dans le domaine de la finance, pour ne citer que celles-là.

Intégrer le principe de causalité en acceptant des exceptions

À l'heure actuelle, les coûts externes engendrés par les émissions de gaz à effet de serre sont supportés en grande partie par la collectivité. Ils ne sont ainsi pas pris en compte dans les prix des agents énergétiques fossiles. D'un point de vue économique, il s'agit d'une défaillance du marché. C'est pourquoi les mesures pro-

¹ Giec, *Cinquième Rapport d'évaluation (AR5)*, 2014.

² Le texte mis en consultation se trouve sur le site de l'Ofev.

³ Au cas où l'accord paraphé fin 2015 relatif au couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission pourrait être signé avant 2020, il sera soumis au Parlement pour approbation en même temps que la révision partielle de la loi sur le CO₂.

⁴ CO₂, CH₄, N₂O, SF₆, NF₃, HFCs et PFC.



Le Conseil fédéral veut abandonner les mesures d'encouragement qui concernent le bâtiment après 2020. Il devrait également interdire les chauffages à combustibles fossiles, si cela s'avère nécessaire.

posées visent à internaliser les coûts externes, de manière à respecter le plus possible le principe de causalité.

En raison des hausses de prix induites par la taxe sur le CO₂ ou par les sanctions en cas de non-respect des prescriptions relatives aux émissions de CO₂, les biens générant beaucoup de gaz à effet de serre, les combustibles fossiles et les véhicules inefficaces renchérisent. Cela tempère la demande, ce qui est justement l'un des objectifs principaux des mesures prises en matière de politique climatique. En ce qui concerne le tissu industriel, les retombées sont atténuées, car les entreprises fortement émettrices bénéficient des dérogations prévues. Il s'agit de leur éviter toute perte de compétitivité par rapport à leurs concurrentes étrangères, ce qui pourrait se traduire par des délocalisations ou même des fermetures. La pression subie par le tissu économique est donc faible.

La Suisse réduit ses émissions à l'intérieur et hors de son territoire

Les projets envoyés en consultation représentent l'apport suisse à la réduction mondiale des émissions de gaz à effet de serre. Celles-ci diminueront de 26,9 millions de tonnes d'équivalent CO₂ (teq CO₂) par rapport à 1990 d'ici à 2030; sur cette masse, 16,2 millions devront être réduites en Suisse. Or, comme le montre un scénario de référence, une grande partie de l'effort à consentir au niveau de notre territoire est déjà possible avec le dispositif actuel et les progrès techniques autonomes. Le reste proviendra du renforcement des mesures proposées et de l'introduction d'instruments supplémentaires.

Un intérêt économique

Si rien n'était entrepris au cours des deux prochains siècles pour freiner les changements climatiques, le coût de l'inaction se traduirait par une réduction du PIB de 5 à 20% par an en moyenne. En revanche, les coûts annuels d'une stabilisation des émissions limitant la hausse de

la température à tout au plus 2°C par rapport à l'ère préindustrielle ne dépassent pas 2% du PIB mondial⁵.

Les mesures les plus importantes du point de vue macroéconomique pour atteindre l'objectif fixé sont les suivantes: la taxe sur le CO₂ perçue sur les combustibles et la mesure d'allégement connexe, le système d'échange de quotas d'émission (SEQE), la limitation de la durée du programme Bâtiments ainsi que l'obligation pour les importateurs de carburants de compenser les émissions de CO₂ en Suisse et à l'étranger. Pour l'ensemble de l'économie, la perte de PIB sera de 0,4% environ en 2030 si la taxe sur le CO₂ est relevée à 240 francs par tonne⁶. Le couplage envisagé du SEQE suisse avec celui de l'UE devrait avoir un impact positif: la perte de PIB en 2030 pourrait ainsi être réduite de quelque 320 millions de francs, soit environ 0,04%⁷.

La transition vers une économie à faible émission de gaz à effet de serre offrira des possibilités de croissance et incitera certaines branches à innover. Par ailleurs, le recul de la consommation d'énergie fossile diminuera notre dépendance vis-à-vis de l'étranger, ce qui renforcera la position des entreprises suisses face à la concurrence internationale. Si l'on inclut les coûts évités et les bénéfices engendrés par la réduction des émissions, les avantages macroéconomiques du train de mesures devraient s'avérer supérieurs aux coûts directs à moyen ou long terme.

⁵ Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change*, 2006; OCDE, *Economic Consequence of Climate Change*, 2015.

⁶ Ecoplan, *Auswirkungen eines Klima- und Energielenkungs-systems für 2030*, 2015.

⁷ Ecoplan, *Auswirkungen eines EHS-Linkings Schweiz-EU für den stationären Bereich*, 2016. L'état actuel, à savoir le fonctionnement de deux systèmes indépendants, constitue le scénario de référence.



Reto Burkard

Chef de la section Politique climatique et responsable du projet « Politique climatique après 2020 », Office fédéral de l'environnement (Ofev), Berne