



# Les mécanismes de flexibilité dans le cadre de la législation suisse sur le CO<sub>2</sub>

**Sylvain Perret**  
**Université de Genève**  
**Pôle en sciences de l'environnement**  
***Grpe Ecologie Humaine***

***Cycle de formation Energie - Environnement 2008/2009***  
***06 novembre 2008***

- **Les instruments politiques de la législation suisse sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> (LCO<sub>2</sub>)**

- contexte international : CCNUCC et PK

- contexte national : émissions de GES en Suisse

- législation : objectifs et articulation des moyens

- mesures volontaires / taxe CO<sub>2</sub> / mécanismes de flexibilité (droits et certificats d'émissions) / obligation de compensation pour les centrales à gaz

- **L'acceptabilité des instruments politiques de la LCO<sub>2</sub>**

- enquête auprès des associations économiques en Suisse

- résultats de la procédure de consultation de 2004-05 concernant l'introduction de quatre variantes de mesures (centime climatique vs taxe CO<sub>2</sub>)

- **Quelques enseignements à tirer ...**

- **Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)**

- Signée par 154 pays à Rio lors de la CNUED (juin 1992)

- Ratifiée par 192 pays (dernière ratification Brunei Darussalama, 07/08/07)

- Objectif ultime non chiffré de réduction : « stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui ne soit pas dangereux pour le système climatique »

- Engagements (non contraignants) des pays Parties à la CCNUCC pour trois groupes de pays

- A = toutes les Parties à la CCNUCC

- B = pays Parties de l'**Annexe I**

- C = pays Parties de l'**Annexe II**

A : inventaires nationaux des émissions de GES; programmes nationaux de mesures d'atténuation et d'adaptation; encourager et soutenir le progrès technologique, la recherche et l'éducation/formation/sensibilisation du public

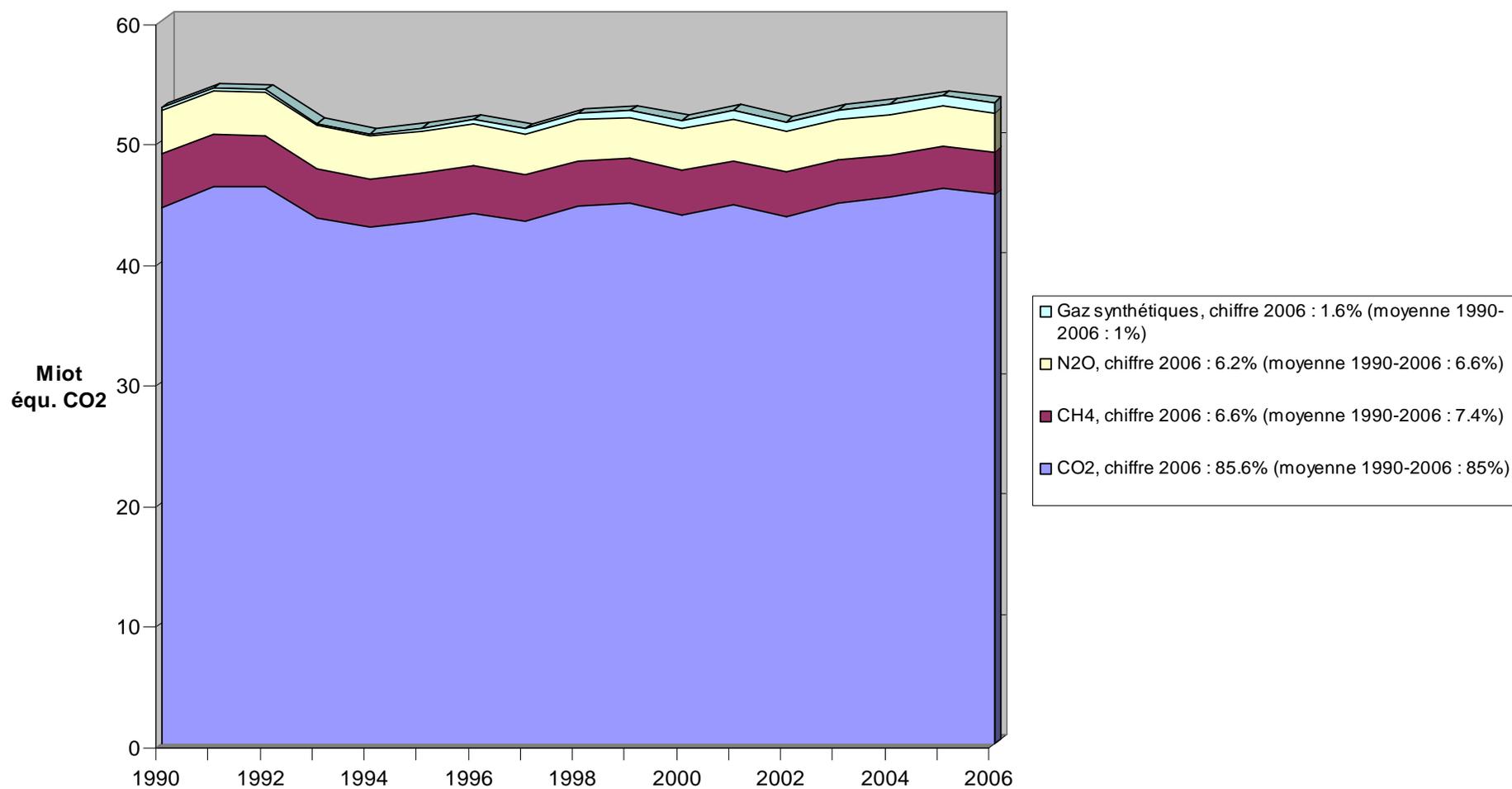
B : " + politiques nationales de limitation des émissions (brutes et nettes) de GES; informations sur leurs politiques et mesures; coordonner avec les autres Parties les mesures

C : " + fournir des ressources financières aux pays en développement pour qu'ils puissent remplir leurs engagements; aider les pays en développement particulièrement vulnérables; encourager/faciliter/financer le transfert ou l'accès à la technologie et au savoirs-faires « propres »

### ■ Protocole de Kyoto à la CCNUCC

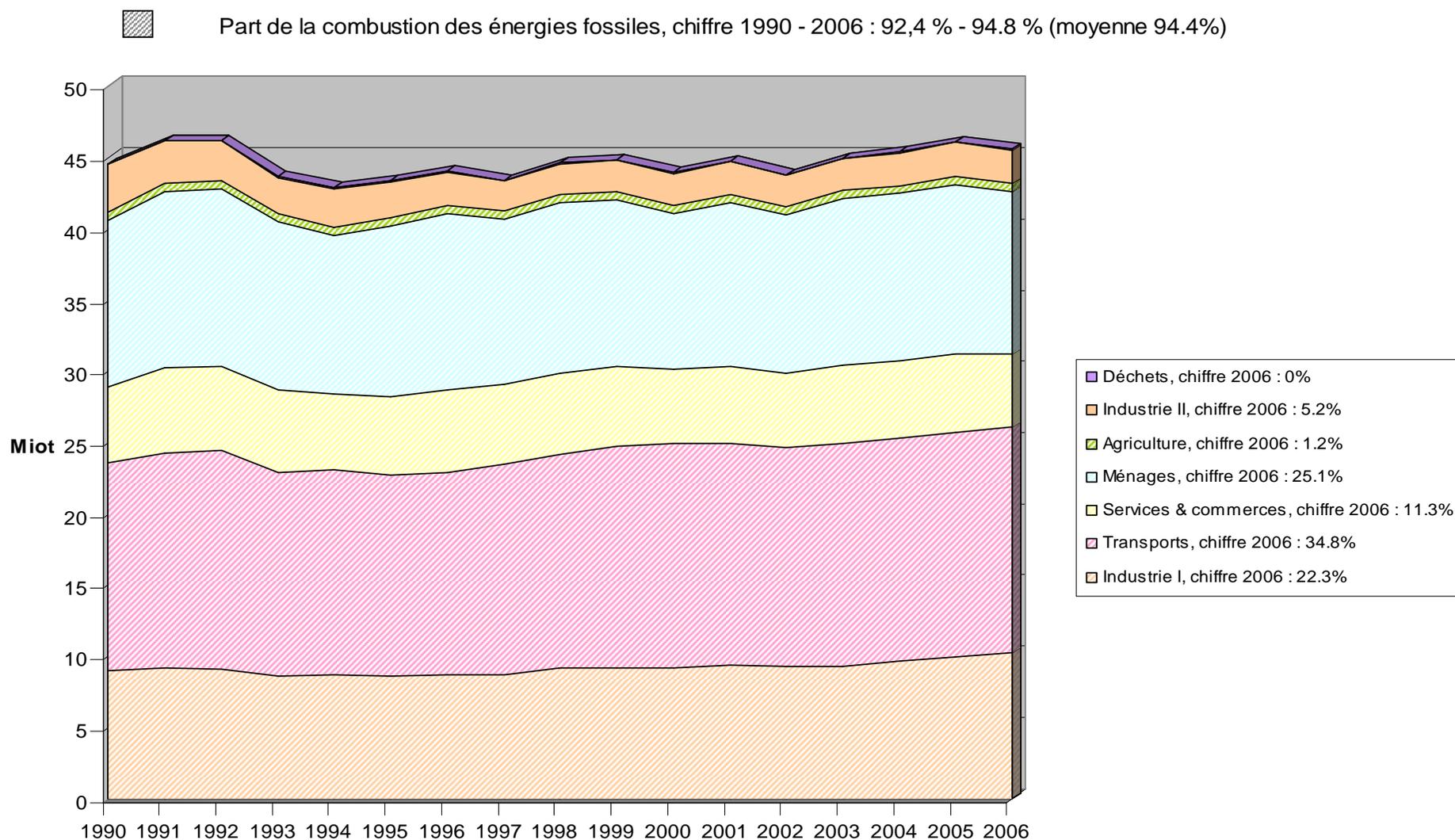
- Adopté le 11 décembre 1997 à Kyoto
- 84 pays signataires
- 183 ratifications (dernière ratification Timor Oriental, 14/10/08)
- Entrée en vigueur le 16 février 2005 (90 jours après la ratification de la Russie)
- Engagements « contraignants » chiffré de réduction des émissions de GES pour les pays de l'Annexe B
- Mesures introduites par le PK : les « mécanismes de flexibilité »
  - Mécanisme d'échange de permis négociables → *cf. principe de fonctionnement*
  - Mécanisme de mise en œuvre conjointe = projets communs (investissements privés ou publics d'un pays A dans un pays B) entre pays de l'Annexe I de la CCNUCC
  - Mécanisme de développement propre = projets des pays de l'Annexe 1 de la CCNUCC dans les pays en voie de développement (non Annexe 1)
- Respect des engagements : Droits = ou > émissions : OK VS Droits < émissions

## Emissions de GES en Suisse, 1990-2006



Depuis 1990, le CO<sub>2</sub> est en moyenne à l'origine de 85 % des émissions annuelles de GES

## Emissions de CO2 en Suisse, par secteurs d'activité, 1990-2006



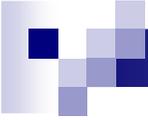
Depuis 1990, environ 94 % des émissions de CO2 sont dues à la combustions des NRJ fossiles **6**

### ■ Objets et objectifs

- Objets : → réduction des émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles (combustibles et carburants)
- Objectif global chiffré → réduire de 10 % les émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles d'ici à 2010 par rapport à l'année de référence 1990 (env. - 4 Miot)
- Objectifs spécifiques chiffrés
  - Combustibles : - 15 %
  - Carburants : - 8 %

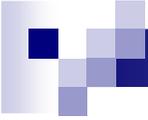
### ■ Les instruments politiques mis en œuvres (les moyens)

- Phase préliminaire : Mesures volontaires (accords et engagements formels) « 2000 » - « 2004/2008 »
- Phase subsidiaire : Taxe sur le CO<sub>2</sub> « 2004/2008 » - « 20?? »
- Mécanismes de flexibilité de Kyoto
- Obligation de compensation pour les centrales à gaz (ajouter par la suite)



## Les mesures volontaires (ou mesures librement consenties)

- **Principe de la subsidiarité**
- **Accords (contrats) avec la Confédération**
  - conventions d'objectifs
  - engagements formels
- **Cadre de mise en œuvre via l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC)**
  - le modèle énergétique (ME)
  - le modèle benchmark (MB)
  - le modèle PME (Mpme)
- **Principe de fonctionnement**
  - ME + MB + Mpme : base volontaire
  - ME + MB : regroupements d'entreprises
  - ME + MB : plate-forme d'échange d'information, d'expérience, de savoirs et savoirs-faires avec monitoring et appui d'experts (élaboration d'objectifs et planifications de mesures)
- **Pas d'engagements formels (exemption de la taxe CO<sub>2</sub>) sans introduction de la taxe CO<sub>2</sub> (un peu trivial mais important !)**



## La taxe CO<sub>2</sub>

### ■ Introduction de la taxe CO<sub>2</sub>

- Possibilités : pour les combustibles et/ou les carburants / montants différents / par étapes
- « Sont soumises à la taxe la fabrication, l'extraction et l'importation de charbon et des combustibles et carburants fossiles s'ils sont commercialisés à des fins d'utilisation énergétique »
- Taux maximal de la taxe : 210 frs.- par tonne de CO<sub>2</sub> (env. 50 cts par litre d'essence)
- Montant doit être approuvé par l'Assemblée fédérale

### ■ Redistribution du produit de la taxe

- Population : redistribution à part égale via prime d'assurance maladie
- Milieux économiques : versée aux employeurs par l'intermédiaire des caisses de compensation AVS et en fonction de la masse salariale

### ■ Exemption

- Possible si engagement formel respecté par l'entreprise. En cas de non-respect de l'engagement formel, la taxe dont l'entreprise a été exemptée doit être remboursée, intérêts compris.



## Les mécanismes de flexibilité en Suisse (pour qui et comment ?)

### ■ Distinction principale

- Droits d'émissions (découlant des objectifs des pays de l'Annexe B du PK) → à restituer
- Certificats provenant de projets MOC ou MDP → compensation
- Quotas d'émissions = droits ou certificats

### ■ Pour les entreprises qui ont conclu un engagement formel :

- Droits acquis à hauteur de leur objectif de réduction pour la période d'engagement (2008-2012); ces droits leur sont crédités dans le registre des échanges de quotas d'émission. Ces droits sont retirés au prorata des quantités de CO<sub>2</sub> effectivement émises par l'entreprise. L'OFEV contrôle le respect de l'engagement sur la base des droits d'émission retirés.

→ Engagement tenu (droits > émissions) : possibilité pour les entreprises de vendre ou de « capitaliser » pour la prochaine période d'engagement

→ Engagement non tenu (droits < émissions) : possibilité de compenser le non respect de leur objectif en achetant des droits en Suisse et/ou des quotas à l'étranger (certificat MOC ou MDP), mais sous certaines limites concernant les réductions à l'étranger (principe de complémentarité)

### ■ Mais également pour d'autres acteurs, notamment pour la fondation du centime climatique, mais aussi pour des associations, des traders, etc.



## L'obligation de compensation pour les centrales à gaz

- **Un arrêté fédéral urgent**

La question de la compensation des émissions de CO<sub>2</sub> des centrales à turbines à gaz ou à vapeur (centrales à cycles combinés alimentés au gaz) est réglée, pour le moment, par un Arrêté fédéral urgent, entré en vigueur le 15 janvier 2008, d'une durée de validité limitée au 31 décembre 2008, ainsi que par une Ordonnance, d'une durée de validité équivalente, qui en précise les dispositions de mise en œuvre.

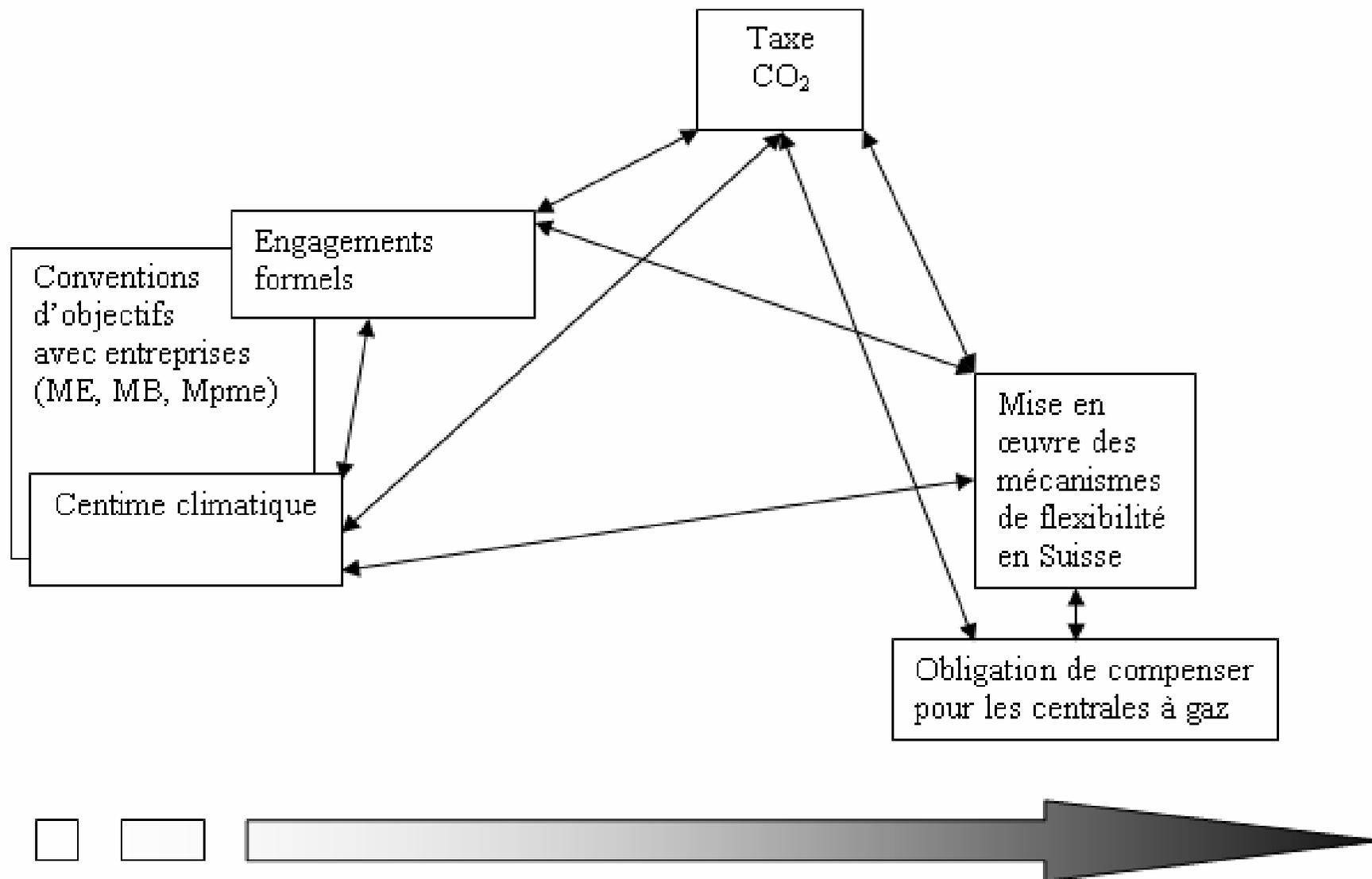
- **Un projet de loi va être soumis au Parlement prochainement**

- **Principe : exemption d'office de la taxe CO<sub>2</sub> avec obligation de compensation des émissions**

- Aucune autorisation de construction ou d'exploitation n'est donnée s'il n'est pas prévu, par contrat, de compenser totalement les émissions de CO<sub>2</sub> des centrales sur la période 2008-2012 (obligation de compensation)

- Un maximum de 30 % des compensations peuvent l'être par des réductions d'émissions à l'étranger, cette part pouvant tout de même être augmentée à 50 % au plus par le Conseil fédéral (arrêté fédéral) pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité du Pays, le reste devant l'être en Suisse VS projet de loi actuel qui fixe le seuil directement à 50 %

- 19 février 2002 : convention avec l'Association suisse des importateurs d'automobiles
- 10 février 2003 : convention d'objectifs avec l'industrie du ciment (cemsuisse)
- 23 avril 04 : signature de la 1ère convention d'objectif élaborée sous l'égide de l'AEnEc
- 30 août 2005 : convention d'objectif entre la Confédération et la fondation pour le centime climatique
- 1<sup>er</sup> janvier 2008 : introduction d'une taxe CO<sub>2</sub> sur les combustibles par étapes successives (début de la phase dite subsidiaire) : 12 CHF par tonne de CO<sub>2</sub> (taux également valable pour 2009)
- Engagements formels
  - février 2008 : quelques mille entreprises ont soumis une demande d'exemption et près de la moitié (env. 550 entreprises) ont reçu une décision d'exemption à mi-février 2008
  - mai-Juin 2008 : les premiers droits d'émission ont été attribués aux entreprises qui ont ouvert un compte dans le registre national suisse, soit environ pour 2,2 millions de tonnes pour 2008.
- Dans un futur proche ?
  - taxe CO<sub>2</sub> sur les carburants



Temps : années 2000 – 2008/12

## L'acceptabilité des instruments auprès de différents acteurs (I)

- Enquête menée dans le cadre du Pôle de recherche national sur le climat (PRN Climat) auprès de 240 associations économiques suisses (2003)
- **Méthodologie**
  - questionnaires envoyés à 240 associations économiques et 9 associations environnementales
  - taux de réponse :
    - 22.1 % pour les associations économiques (N = 53)
    - 44.4 % pour les associations environnementales (N = 4)
  - limites des résultats :
    - le répondant (de nature multiple)
    - biais de non-réponse potentiellement important
    - les résultats des associations environnementales
- **Synthèse des résultats**

	Accords volontaires	Mesures d'information et d'éducation	Système de permis international	Système de permis national	Taxes	Contrôles directs
Synthèse associations économiques	1	2	3	4	5	6
Synthèse associations environnementales	5	3	6	3	2	1

- **Analyse de la procédure de consultations portant sur quatre variantes de mesures**

- **Contexte**

- fin 2002/2003 : études montrent que la Suisse ne parviendra pas à atteindre ses objectifs → l'introduction d'une taxe CO<sub>2</sub> est donc mise à l'ordre du jour

- réponse des milieux de l'économie privée (réfractaires à cette solution) : propose une nouvelle mesure volontaire sous la forme d'un « centime en faveur du climat »

- proposition très controversée qui soulève un débat politique et scientifique mais qui trouve un « écho favorable » auprès du Conseiller fédéral en charge du dossier; celui-ci propose de soumettre quatre variantes de mesures à la consultation des milieux intéressés :

- Variante 1 : introduction d'une taxe CO<sub>2</sub> sur les combustibles et les carburants

- Variante 2 : introduction d'une taxe CO<sub>2</sub> sur les combustibles et les carburants mais avec affectation partielle des recettes à l'achat de certificats d'émissions étrangers

- Variante 3 : introduction d'une taxe CO<sub>2</sub> sur les combustibles uniquement avec le centime climatique pour les carburants

- Variante 4 : introduction du centime climatique uniquement

- Procédure de consultation (20 octobre 2004 et le 20 janvier 2005) débouche sur la décision du Conseil fédéral du 23 mars 2005 d'opter pour la variante n°3

## Avis recueillis lors de la procédure de consultation

	Consultés	Avis recueillis
Cantons	26	26
Partis politiques	15	8
Associations faîtières, organisations d'employeurs et organisations de salariés	15	10
Organisation de protection de l'environnement	10	9
Associations de transport	7	7
Associations professionnelles et de branches	57	31
Organisations de consommateurs	5	3
Autres organisations	21	16
Autres participants à la consultation	-	<b>145</b>
<b>TOTAL</b>	<b>156</b>	<b>255</b>
Sous total (avis recueillis uniquement pour les acteurs consultés)		<b>110</b>
Sous total d'avis analysés		<b>63*</b>

\* Différents types d'acteurs non compris dans l'analyse (les cantons, les organes administratifs, les villes et les entités communales, les entités dont l'avis de l'antenne nationale a été pris en considération, les entités avec affiliation religieuse, les associations de consommateurs et des acteurs issus du secteur des locataires, de la santé, des syndicats/employés et quelques divers)



- **Les milieux économiques traditionnels consultés (N = 33) :**

- 82 % pour la variante 4 (n = 27).
- 6 % pour la variante 2 (n = 2)
- 6 % pour la variante 1 (n = 2),
- Aucune variante / pas d'avis : 6 % (n = 2)

- **Autres milieux (N = 22)**

- 95 % pour la variante 1 (n = 21)
- 5 % pour la variante 3 (n = 1)

→ **Les milieux forestier et de l'énergie du bois (N = 1)**

- Pour la variante 1 : Energie-bois Suisse

- *Milieux non consultés mais ayant donné leur avis (N = 22) : Variante 1 : 64 % & Variante 3 : 36 %*

→ **Milieux de la mobilité en commun et alternative (N=5)**

- 4 sur 5 pour la variante 1
- 1 sur 5 pour la variante 3 avec variante 1 et 2 en deuxième choix

→ **Milieus des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (N = 5)**

- 5 sur 5 pour la variante 1

→ **Milieus de « lutte » contre le Changement Climatique (N=2)**

2 sur 2 pour la variante 1

→ **Organisation de protection de l'environnement et de promotion du développement durable (N = 9)**

100 % pour la variante 1

■ **Résultats pour les partis politiques**

1) Partis politique			
PCS Parti chrétien-social	V1		
PDC Parti démocrate-chrétien	V3		
PE Les Verts	V1		
PLS Parti libéral suisse	X	V4	pourrait, éventuellement, approuver la variante 4
PRD Parti radical-démocratique	V4		
PS Parti socialiste suisse	V1		
UDC Union démocratique du centre	X	V4	pourrait, éventuellement, approuver la variante 4
UDF Union démocratique fédérale	V4		



## Quelques enseignement à tirer

### ■ Constat

- préférences instrumentales différentes entre « milieux économiques (trad) » et « milieux environnementaux »
- efficacité environnementale des instruments inégale
- objectif : protection de l'environnement

### ■ Contexte

- Processus décisionnel en Suisse (démocratie directe → possibilité du référendum → nécessité de la consultation → recherche du consensus/majorité & poids de acteurs) → choix des instruments complexes (objectifs/intérêts différents : protection de l'environnement, économique et sociale)

### ■ Pour atteindre une efficacité environnementale et politique (acceptabilité), il s'avère indispensable d'articuler les instruments d'intervention :

- articuler différents moyens : pour toucher des acteurs différents d'une manière différente (coercition/sanction, intérêt, information, etc.) → efficacité environnementale
- articuler ces différents moyens dans le temps (séquençage) : la législation sur le LCO<sub>2</sub> en est un bon exemple → efficacité politique (acceptabilité)

# Principe de fonctionnement du marché (international et national) d'échange de droits d'émissions

