

Un marché pour le climat

L'Union européenne joue un rôle de pionnier: elle est la première à avoir mis en œuvre, le 1er janvier 2005, un système permettant de négocier des crédits d'émission de CO₂ à l'échelle internationale. Pendant les années 90, les USA ont montré, avec un programme de lutte contre les pluies acides, qu'un tel système peut fonctionner. Il leur a permis à l'époque de réduire les émissions de dioxyde de soufre dans tout le pays, en peu de temps, de façon radicale et à un coût extrêmement avantageux. On ignore pour l'heure si le marché du CO₂ connaîtra un succès comparable, ni s'il s'établira dans le monde entier. La Suisse, qui s'est engagée par le Protocole de Kyoto à réduire ses émissions, doit aussi réfléchir à sa manière de participer.

En signant le Protocole de Kyoto, la Suisse s'est engagée, comme les autres partenaires de l'accord, à réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Mais d'après l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), la Suisse est en voie de manquer son objectif : à défaut de mesures supplémentaires, les émissions de CO₂ baisseront à peine de 4% seulement d'ici 2010 par rapport à la situation de 1990. Or selon la loi sur le CO₂, la réduction devrait être de 10%. Le Protocole de Kyoto, qui se réfère au rejet total de gaz à effet de serre, exige une diminution de 8%.

La situation est semblable dans les autres pays d'Europe. Les réductions des émissions sont trop faibles pour atteindre les objectifs de Kyoto. Dans les Etats membres de l'UE, les entreprises disposent depuis janvier 2005 d'un instrument supplémentaire pour répondre à leurs engagements de réduction: le marché européen des émissions (ETS). Il fait partie des «mécanismes flexibles» qui peuvent, suivant le Protocole de Kyoto, être appliqués en complément des mesures prises dans le pays lui-même pour atteindre les objectifs de réduction (principe de complémentarité).

Les mécanismes flexibles

Dans les mécanismes flexibles, on distingue entre les instruments se rapportant aux projets, à savoir l'application conjointe (AC) et les mécanismes de développement propre (MDP), et le marché des droits d'émission. Ces

trois instruments permettent aux partenaires de réduire leurs émissions de la façon la plus avantageuse possible. Les projets d'application conjointe sont réalisés dans des pays industrialisés ou en transformation qui ont pris des engagements dans le processus de Kyoto. Les protagonistes de tels projets reçoivent des certificats d'émission pour les réductions obtenues. Le mécanisme de développement propre se distingue de l'application conjointe en ce sens que le projet est réalisé dans un pays en développement sans obligations dans le processus de Kyoto.

Le marché des émissions permet d'échanger, c'est-à-dire d'acheter et de vendre, des certificats d'émission. Une certaine quantité de droits d'émission est allouée à chacun des partenaires, qui définit quelle quantité de gaz à effet de serre ceux-ci sont autorisés à rejeter. Si ces émissions dépassent la limite permise, les responsables de l'excédent peuvent acheter des certificats d'émission. Tandis que les participants dont les rejets de gaz à effet de serre se situent au-dessous de la quantité convenue peuvent vendre des certificats. Il appartient aux premiers d'évaluer s'ils ont avantage à réduire leurs émissions ou s'ils préfèrent acheter des certificats. Ainsi les réductions sont réalisées là où elles coûtent le moins, indépendamment de la distribution initiale.

L'exemple des USA

Les USA sont une source de données concrètes, car bien qu'ils n'aient pas pris d'engagements de Kyoto, le marché des émissions y a déjà cours. Il y repose sur des engagements volontairement consentis, dont l'efficacité est à démontrer. Jusqu'ici, septante-cinq grandes sociétés, instituts financiers et organisations publiques et privées - dont peu de groupes internationaux tels qu'IBM, Rolls-Royce ou Motorola - se sont engagés à des réductions. Ils participent pour des raisons juridiques, économiques, idéologiques ou de marketing. Dans certaines branches, des exigences de réductions sont déjà en vigueur ou projetées. De gros émetteurs de gaz à effet de serre craignent d'être l'objet de plaintes pour avoir négligé de prendre des mesures contre les changements climatiques. D'autres entreprises veulent s'engager en matière d'environnement ou se servent du marché des émissions pour mettre leur prise de conscience écologique en valeur comme argument publicitaire.

Les Américains ont mis en œuvre le marché des émissions déjà pendant les années 90, et ceci avec succès. A l'époque, le dioxyde de soufre avait été identifié comme principal coupable des pluies acides. Un arrêté de loi a conduit à la création d'un programme «cap and trade» - de «restriction et marché». Cela signifie que les émissions d'une entreprise sont limitées, mais que celle-ci a le choix entre réaliser les réductions chez elle ou se mettre en règle en achetant des certificats d'émission. Le système a fonctionné et les émissions de dioxyde de soufre ont diminué massivement aux USA. Les objectifs de réduction ont été atteints non seulement en relativement peu de temps, mais de surcroît à un coût étonnamment avantageux. Aujourd'hui, le programme est qualifié de positif tant du point de vue économique qu'écologique et passe pour être le prototype de l'efficacité du marché des émissions.

Marché du CO₂: avantages et obstacles

Le principal avantage du marché des émissions comme moyen d'atteindre les objectifs de Kyoto est manifeste: comme les autres mécanismes flexibles, il a plus de chance d'être soutenu par l'économie qu'une taxation ou qu'une réglementation stricte, ceci en raison de son efficacité au niveau de l'économie nationale. La mise en œuvre politique est considérablement simplifiée, comme le montre l'exemple de l'UE, de même que le système de marché aux USA. Dans le cas des émissions de CO₂ aussi, les conditions sont remplies pour qu'un marché des émissions fasse sens: premièrement, il s'agit d'un problème à grande échelle, planétaire en l'occurrence; deuxièmement, la manière de réduire les émissions importe peu du point de vue de l'effet de serre. En bref, un tel marché est un moyen écologique, favorable à l'économie et adéquat. Serait-il donc le chemin qui mène en ligne droite à Kyoto? L'optimiste voit les choses ainsi. Mais il ne faut pas sous-estimer les points critiques suivants:

La question «Qui est autorisé à émettre des gaz à effet de serre et en quelle quantité?» fait problème déjà avant même de lancer le processus. Le marché des émissions présuppose que la loi ou une déclaration volontaire requièrent de réduire les émissions. Son succès dépend en grande partie des limites inscrites dans la loi: sans seuils restrictifs, le marché du climat sera de peu d'utilité.

Une fois les plans de répartition acceptés, le marché des émissions peut démarrer. Un organe de contrôle doit veiller au respect des limites et sanctionner les infractions éventuelles, car il n'est pas évident que les émissions soient effectivement réduites dans les limites prescrites. Le système de monitoring requis à cet égard occasionne des coûts, de même que l'établissement d'un registre national et que le marché lui-même (coûts de transaction). A quoi s'ajoutent encore d'autres coûts administratifs si en plus du marché des émissions, le système inclut aussi le financement de projets.

Un écueil possible sur le parcours vers la protection du climat est la question de «l'air chaud». Cette expression

désigne des droits d'émission libérés à la suite d'un effondrement économique ou d'une allocation initiale excessive. A Kyoto, certains Etats (entre autres la Russie et l'Ukraine) se sont vus concéder nettement plus de droits d'émission qu'ils en auront besoin. Dans le marché de ces droits, «l'air chaud» se traduit par des certificats fictifs, qui ne sont pas associés à une diminution des émissions.

Enfin, si l'on vise une politique climatique durable, la prise en compte de projets climatiques (AC et MDP) exige des règles bien définies. L'efficacité des coûts appelle à remplir ses obligations de réduction en finançant des projets de protection du climat dans d'autres Etats industrialisés ou dans des pays en développement plutôt que de diminuer les émissions dans son propre pays. Mais il serait problématique que les pays industrialisés essaient d'atteindre leurs objectifs de réduction en premier lieu par des projets dans des pays en développement. Aujourd'hui encore, environ 60% des émissions de CO₂ vont sur le compte des pays industrialisés, bien qu'ils ne totalisent que 25% de la population mondiale. Pour que leur engagement dans les pays en développement soit crédible, ils doivent prendre des mesures de protection du climat chez eux. D'ailleurs, tant le Protocole de Kyoto que la loi sur le CO₂ insistent sur le principe de complémentarité, selon lequel les Etats sont tenus de prendre des mesures de réduction des émissions en premier chez eux, et seulement à titre complémentaire à l'étranger.

Marché des émissions dans l'UE

L'UE entend jouer un rôle de pionnier et est décidée à surmonter tous les obstacles. Tous les membres de l'UE ont présenté un plan d'allocation national. Dans ces plans, les Etats membres définissent comment ils souhaitent répartir leur quota d'émission de CO₂ entre les auteurs de ces émissions sur leur territoire. La commission compétente de l'UE a approuvé les plans de vingt-deux Etats, qui peuvent ainsi, depuis le 1er janvier 2005, négocier entre eux des certificats d'émission. Les plans d'allocation de l'Italie, de la République tchèque et de la Grèce n'ont pas encore été acceptés. Le système européen de marché des émissions (EU Emissions Trading Scheme EU-ETS) est le premier système au monde à rendre possible un marché des émissions de CO₂ à l'échelle internationale. Une clause d'ouverture permet d'élargir le cercle limité des participants. L'UE fixe les conditions d'adhésion d'autres partenaires commerciaux à l'EU-ETS.

Les structures de ce système de marché sont conformes aux exigences du Protocole de Kyoto. L'accent porte sur le marché d'émissions entre Etats membres de l'UE, mais l'acquisition de certificats découlant de projets est aussi admise. Si la part de marché de ces derniers dépasse un certain seuil, la commission procède à un examen. Ce seuil se situe à 6% des droits d'émission alloués, ce qui correspond à environ 2% des émissions européennes. L'UE vise globalement une réduction de 8%, dont un quart pourrait donc être atteint dans le cadre de l'EU-ETS par

l'achat de certificats liés à des projets à l'étranger. Les auteurs des émissions gardent la possibilité de financer et porter à leur compte des projets climatiques indépendamment du système européen. Comme le montrent les plans d'allocation nationaux, le recours à cette possibilité est prévu dans de nombreux pays. Il est donc fort possible que plus de la moitié des efforts de réduction de l'UE soient réalisés par des projets à l'étranger. Ainsi l'UE a-t-elle omis, au même titre que le Protocole de Kyoto, de concrétiser le principe de complémentarité en fixant une limite.

Personne de contact :

Yvan Keckeis, lic. relations int. (HEI)
Office fédéral de l'environnement, des forêts et du
paysage (OFEFP), Division Economie et recherche,
Section Economie et Climat, 3003 Berne
tél.: 031 324 71 84, fax: 031 323 03 67
e-mail: yvan.keckeis@buwal.admin.ch

Et la Suisse ?

La Suisse a en projet son propre système de marché des émissions, basé sur la loi sur le CO₂. Ce système serait foncièrement compatible avec l'EU-ETS. L'introduction de la taxe sur le CO₂ remplirait notamment une condition importante - l'existence d'objectifs de limitation contraignants - du système européen de marché des émissions. Mais même si la Suisse participe au marché d'émission de l'UE, elle ne pourra faire l'économie de mesures à l'échelon national. Premièrement, ce marché se limite aux émissions des entreprises. Or comme plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre est produite par les transports et les ménages, ni les objectifs du Protocole de Kyoto ni la loi sur le CO₂ ne pourront être satisfaits sans réductions dans ces secteurs. Deuxièmement, le principe de complémentarité vaut aussi pour la Suisse, qui doit donc réduire ses émissions en premier lieu sur son territoire. Faire ceci sans négliger cela - la recherche d'un équilibre est aussi un chemin qui mène à Kyoto.