

Progrès et lacunes de la loi révisée sur le CO₂

Prise de position de l'Académie suisse des sciences naturelles

Les faits les plus importants en bref (détails dans la suite du texte)

1. La nouvelle loi sur le CO₂ représente une amélioration significative en vue de réaliser les objectifs de réduction fixés par le Conseil fédéral et l'accord de Paris sur le climat.
2. Toutefois, les mesures adoptées ne seront très probablement pas suffisantes pour réduire de moitié les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 et les abaisser de façon continue pour atteindre le zéro net au niveau national d'ici à 2050.
3. Afin d'atteindre l'objectif fixé pour 2050 sur une trajectoire continue, il sera inévitable de compléter la loi sur le CO₂ dans les prochaines années. Les réglementations relevant de la compétence du Conseil fédéral et de ses offices devraient être aussi ambitieuses que possible.
4. Il est important d'agir immédiatement. Toutefois, l'élaboration d'une loi plus ambitieuse pourrait prendre autant de temps que la révision actuelle et n'entrerait donc pas en vigueur avant 2027/2028 environ. Par conséquent, il ne serait plus possible d'influencer suffisamment les émissions d'ici à 2030. Des ajouts sélectifs à la loi révisée pourraient toutefois être mis en œuvre plus tôt.
5. Les mesures prévues par la nouvelle loi sur le CO₂, notamment les limites d'émission de CO₂ pour les installations de chauffage, la taxe d'incitation pour le trafic aérien et le taux de compensation plus élevé pour les carburants, augmentent l'incitation à investir dans les nouvelles technologies.
6. Le compromis négocié au Parlement est probablement proche du maximum que la population approuverait actuellement en termes de protection du climat lors d'un éventuel référendum.
7. Les taxes incitatives se sont avérées être un instrument efficace pour réduire les émissions. Un exemple : de 2008, année d'introduction de la taxe sur le CO₂, à 2018, les émissions de CO₂ des combustibles ont diminué de plus de 20 %. En revanche, les émissions des carburants non taxés ont diminué de moins de 10 % au cours de la même période.
8. L'introduction d'une taxe, comme dans le trafic aérien, est un signal politique important pour les consommatrices et consommateurs et surtout pour les investisseurs qui souhaitent s'engager dans des technologies efficaces et alternatives - même si l'incitation financière est encore faible.
9. L'introduction de limites d'émission strictes pour le chauffage des bâtiments anciens et nouveaux est très importante pour réduire à long terme les émissions dans ce secteur, car les installations de chauffage ont une longue durée de vie.
10. L'augmentation du taux de compensation pour les carburants, en complément des valeurs limites, ne suffit pas pour atteindre les objectifs de réduction dans les transports. D'autres mesures sont nécessaires, telles qu'une taxe incitative sur les carburants et une tarification de la mobilité.
11. À l'heure actuelle, les autorités fédérales ne disposent pas d'une stratégie globale à long terme pour atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. De même, aucun objectif intermédiaire à court terme n'a été défini. C'est le cas tant pour la réduction des émissions (trajectoire de réduction clairement définie) que pour le développement des énergies renouvelables (objectifs de développement dans la loi sur l'énergie).

La nouvelle loi sur le CO₂ représente une amélioration significative en vue de réaliser les objectifs de réduction fixés par le Conseil fédéral et l'accord de Paris sur le climat. Cependant, les mesures adoptées ne sont pas suffisantes pour diminuer de moitié les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 et pour les réduire de façon continue à zéro net au niveau national jusqu'à 2050. Élaborer une nouvelle loi prendrait cependant plusieurs années. Des ajouts sélectifs à la loi révisée pourraient toutefois être mis en œuvre plus tôt. Une action immédiate s'impose.

Le 25 septembre 2020, le parlement suisse a adopté la révision de la loi sur le CO₂. Ce texte constitue - en plus d'autres lois (par exemple celle sur l'énergie), d'ordonnances ou de règlements - une base importante pour la politique climatique jusqu'en 2030 et se situe dans le champ de tension entre ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs climatiques à long terme et ce qui est (socio)politiquement faisable. Le présent document donne une vue d'ensemble sur les principaux progrès apportés par la révision de la loi et sur les domaines dans lesquels il existe encore des lacunes auxquelles il faudra s'attaquer dans les années à venir si la Suisse veut atteindre les objectifs climatiques de Paris et du Conseil fédéral.

Commentaires généraux :

1. La nouvelle loi sur le CO₂ représente une amélioration significative en vue de réaliser les objectifs de réduction fixés par le Conseil fédéral et l'accord de Paris sur le climat.

La nouvelle loi sur le CO₂ prévoit, entre autres, les mesures supplémentaires suivantes :

- l'introduction de valeurs limites pour les émissions de CO₂ du chauffage des bâtiments anciens et nouveaux
- une taxe sur les billets d'avion
- l'augmentation du plafond de la taxe d'incitation sur les combustibles
- l'abaissement des valeurs limites d'émission pour les voitures de tourisme et les camionnettes
- l'introduction de valeurs limites pour les poids lourds
- l'augmentation du taux de compensation pour les carburants

Sans une nouvelle loi sur le CO₂, seuls les instruments de protection du climat suivants de la loi actuelle subsisteraient :

- la taxe sur le CO₂, mais elle ne pourrait pas être augmentée au-delà du niveau actuel de 120 CHF par tonne de CO₂
- le système d'échange de quotas d'émission avec l'UE (traité avec l'UE)
- le programme Bâtiments, mais seulement avec à peu près le même montant de ressources qu'aujourd'hui
- le mandat aux cantons de réduire les émissions des bâtiments conformément à l'objectif, mais sans cible spécifique
- les normes d'émission pour les nouveaux véhicules, mais seulement aux niveaux actuels

Sans une nouvelle loi sur le CO₂, les instruments suivants seraient abandonnés :

- l'objectif national de réduction, de sorte qu'il n'y aurait pas de cible pour 2030
- l'obligation de compensation du CO₂ pour les importateurs de combustibles fossiles
- le remboursement de la taxe sur le CO₂ aux entreprises qui s'engagent à une réduction de leurs émissions

2. Toutefois, les mesures adoptées ne seront très probablement pas suffisantes pour réduire de moitié les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 et les abaisser de façon continue pour atteindre le zéro net au niveau national d'ici à 2050.

La nouvelle loi sur le CO₂ fixe un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de la Suisse de 50 % d'ici à 2030 par rapport à 1990. Les trois quarts de la réduction devront avoir lieu en

Suisse, ce qui représente une diminution de 37 % par rapport à 1990. La loi actuelle prévoit une réduction au niveau national de 20 % jusqu'en 2020. Comme l'économie a ralenti en raison de la pandémie du corona, il se pourrait que cet objectif soit presque atteint. Il suffirait alors de réduire les émissions de 17,5 % d'ici à 2030. À ce rythme, cependant, il faudrait ensuite encore 35 ans pour que les émissions nationales diminuent suffisamment pour atteindre le zéro net - soit 15 ans de plus que ce qui a été décidé par le Conseil fédéral. Pour que la réduction se fasse de manière continue, il serait nécessaire de diminuer les émissions à l'intérieur des frontières de 50 % d'ici à 2030. Il est également prévisible que la réduction des émissions liées à la pandémie ne se poursuivra pas à long terme.

3. Afin d'atteindre l'objectif fixé pour 2050 sur une trajectoire continue, il sera inévitable de compléter la loi sur le CO₂ dans les prochaines années. Les réglementations relevant de la compétence du Conseil fédéral et de ses offices devraient être aussi ambitieuses que possible.

On peut supposer que dans un avenir proche, des compléments à la loi sur le CO₂ seraient acceptés au niveau politique et réuniraient une majorité, cela pour les raisons suivantes :

- L'impact croissant des changements climatiques et les dommages qui en découlent accélèrent la prise de conscience que des mesures urgentes sont nécessaires.
- Des efforts accrus à l'étranger (en particulier dans l'UE) et des normes internationales plus strictes ou des taxes sur le CO₂ à la frontière pourraient mettre l'économie suisse sous pression pour qu'elle fabrique des produits moins polluants.
- La promotion à l'étranger de technologies respectueuses du climat rend ces dernières toujours plus efficaces et moins chères. Elles deviennent également attrayantes pour la Suisse et facilitent la réduction des émissions.
- Les taxes ou les réglementations nationales ne devraient guère entraîner une perte de compétitivité des entreprises suisses en Europe si des mesures similaires sont également prises dans l'UE.

Indépendamment de cela, l'effet de la loi sur le CO₂ peut également être renforcé par un aménagement des réglementations qui relèvent de la responsabilité du Conseil fédéral ou des offices concernés :

- Les objectifs fixés dans les conventions d'objectifs avec les entreprises pour remplacer la taxe sur le CO₂ doivent être aussi ambitieux que possible.
- L'efficacité des valeurs limites dépend de la rigueur de leur contrôle, des conséquences de leur non-respect et des possibles exceptions et moyens de contournement. Un renforcement des contrôles et des éventuelles sanctions est souhaitable. Cela s'applique en particulier au dépassement des limites d'émission imposées aux nouveaux véhicules.
- Le Conseil fédéral détermine en grande partie lui-même les exigences applicables aux certificats de réduction d'émissions négociables en Suisse et à l'étranger et la manière dont ceux-ci peuvent être crédités comme contributions à l'objectif national ou étranger. Les exigences doivent être aussi strictes que possible et, par exemple, prendre comme valeur de référence une trajectoire de réduction aboutissant à des émissions zéro net.

4. Il est important d'agir immédiatement. Toutefois, l'élaboration d'une loi plus ambitieuse pourrait prendre autant de temps que la révision actuelle et n'entrerait donc pas en vigueur avant 2027/2028 environ. Par conséquent, il ne serait plus possible d'influencer suffisamment les émissions d'ici à 2030. Des ajouts sélectifs à la loi révisée pourraient toutefois être mis en œuvre plus tôt.

Le processus politique de révision de la loi sur le CO₂ a duré environ six ans, de la rédaction du message du Conseil fédéral (2016/2017) à l'entrée en vigueur prévue pour le 1^{er} janvier 2022. Il est vraisemblable qu'une nouvelle révision prendrait autant de temps. Pendant cette période, seules des dispositions individuelles de la loi sur le CO₂ existante pourraient probablement être relayées

par de nouvelles décisions parlementaires à titre de solution transitoire, comme c'est déjà le cas pour 2021. Comparée au maintien de la loi actuelle jusqu'en 2030, la révision adoptée entraîne déjà une réduction supplémentaire substantielle des émissions, qui serait en grande partie annulée si la révision était remise sur les rails.

Cependant, il manque actuellement un calcul plus précis de la différence entre la réduction des émissions selon la loi révisée sur le CO₂ et celle selon la loi existante. Il n'existe qu'une estimation de la Confédération, datant de 2018, qui porte sur l'effet supplémentaire du projet initial de révision du Conseil fédéral par rapport à la loi existante. D'après cette estimation, le projet laissait entrevoir une réduction supplémentaire des émissions d'environ 6 millions de tonnes de CO₂ en 2030. Cependant, en raison de l'évolution des circonstances et des changements apportés à la loi, cette comparaison ne peut pas être transposée telle quelle à la révision qui a finalement été adoptée par le Parlement. Par exemple, le système d'échange de quotas d'émission restera en place même sans révision, grâce à l'accord qui vient d'être conclu avec l'UE. En outre, le Parlement a renforcé la proposition du Conseil fédéral, notamment par des limites d'émission strictes pour les bâtiments. Toutefois, on peut estimer que comparée au maintien de la loi existante, la révision permettra d'obtenir en 2030 une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 5 à 10 millions de tonnes.

5. Les mesures prévues par la nouvelle loi sur le CO₂, notamment les limites d'émission de CO₂ pour les installations de chauffage, la taxe d'incitation pour le trafic aérien et le taux de compensation plus élevé pour les carburants, augmentent l'incitation à investir dans les nouvelles technologies.

Ces mesures augmentent donc également la sécurité de planification de l'économie, ce qui est essentiel, en particulier pour les projets à forte intensité de capital et à long terme. En outre, le remboursement de la taxe sur le CO₂ est très important pour de nombreuses entreprises. Le nouveau fonds pour le climat permet également de renforcer le programme Bâtiments, de soutenir d'autres mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, d'encourager la recherche et l'innovation et - pour la première fois - d'indemniser les dommages liés au climat selon le principe de causalité.

6. Le compromis négocié au Parlement est probablement proche du maximum que la population approuverait actuellement en termes de protection du climat lors d'un éventuel référendum.

Bien que la sensibilisation à l'environnement ait augmenté au cours des deux dernières années, les récents référendums, sondages et élections suggèrent que le compromis négocié au Parlement est proche du maximum de ce qui est susceptible d'être acceptable pour une majorité de la population.

Commentaires au sujet de mesures spécifiques :

Augmentation ou introduction de taxes d'incitation :

Les taxes d'incitation se sont avérées très efficaces à plusieurs reprises dans le passé. Par exemple, l'introduction de la taxe incitative sur les composés organiques volatils (COV) a permis de réduire d'environ 40 % les émissions d'hydrocarbures, qui jouent un rôle important dans la formation de l'ozone troposphérique.

7. Les taxes incitatives se sont avérées être un instrument efficace pour réduire les émissions. Un exemple : de 2008, année d'introduction de la taxe sur le CO₂, à 2018, les émissions de CO₂ des combustibles ont diminué de plus de 20 %. En revanche, les émissions des carburants non taxés ont diminué de moins de 10 % au cours de la même période.

En général, les taxes d'incitation sont introduites progressivement : faibles au départ, elles sont augmentées graduellement en fonction de l'effet obtenu. Cela laisse le temps aux entreprises et aux consommateurs de s'adapter en réduisant leur consommation ou en se tournant vers des solutions de remplacement. La hausse du plafond de la taxe incitative sur le CO₂ applicable aux combustibles suit cette logique. En revanche, il n'existe toujours pas de taxe d'incitation dans les transports. L'augmentation du taux de compensation pour les carburants entraîne certes une légère élévation du prix de l'essence et du diesel. Mais elle ne sera probablement que de quelques centimes, ce que les consommatrices et consommateurs ne remarqueront probablement pas par rapport aux fluctuations de prix à court terme. L'augmentation actuelle est d'environ 1,5 centimes par litre.

8. L'introduction d'une taxe, comme dans le trafic aérien, est un signal politique important pour les consommatrices et consommateurs et surtout pour les investisseurs qui souhaitent s'engager dans des technologies efficaces et alternatives - même si l'incitation financière est encore faible.

Une taxe a également un effet psychologique ou informatif, en ce sens que les effets négatifs de la consommation ont alors un prix. Ceci peut entraîner des changements de comportement, même si ce prix est négligeable du point de vue économique. Par exemple, l'utilisation des sacs en plastique dans le commerce de détail a diminué d'environ 80 % depuis l'introduction d'une taxe de 5 centimes. Par conséquent, une taxe d'incitation sur les billets d'avion pourrait également avoir valeur d'avertissement, notamment pour les vols bon marché, qui deviendront deux fois plus chers si une taxe d'au moins 30 francs par vol est prélevée. La condition préalable est que les compagnies aériennes répercutent la taxe sur les passagers.

Renforcement ou introduction de valeurs limites

9. L'introduction de limites d'émission strictes pour le chauffage des bâtiments anciens et nouveaux est très importante pour réduire à long terme les émissions dans ce secteur, car les installations de chauffage ont une longue durée de vie.

L'effet des valeurs limites dépend fortement de la rigueur avec laquelle elles sont contrôlées et de la sévérité des sanctions en cas de non-respect. Quand il s'agit d'installations fixes, comme celles des ménages ou de l'industrie, la surveillance est techniquement relativement simple. C'est ce que montrent les nombreuses années de surveillance des valeurs limites dans le cadre de l'ordonnance sur la protection de l'air. Des limites strictes d'émissions de CO₂ pour les installations de chauffage des bâtiments anciens et nouveaux sont un instrument efficace et extrêmement important pour réduire à long terme les émissions dans ce secteur, étant donné la longue durée de vie de ces installations. Dans les nouveaux bâtiments et lors de la rénovation des anciens, il convient de recourir, dans la mesure du possible, à la technique la meilleure ou produisant le moins d'émissions. Cette exigence se justifie également d'un point de vue économique, car une mise à niveau ultérieure est beaucoup plus coûteuse que l'installation dès le début ou lors du remplacement d'anciens systèmes.

10. L'augmentation du taux de compensation pour les carburants, en complément des valeurs limites, ne suffit pas pour atteindre les objectifs de réduction dans les transports. D'autres mesures sont nécessaires, telles qu'une taxe incitative sur les carburants ou une tarification de la mobilité.

Dans le cas des sources d'émission mobiles, telles que celles du trafic routier, les valeurs limites sont beaucoup plus difficiles à contrôler, car les émissions dépendent alors fortement du comportement de conduite et - lors de mesures sur banc d'essai - du cycle de test. Il est en outre possible de fausser ces mesures, par exemple en programmant des paramètres de test irréalistes, comme l'a fait l'industrie automobile dans le passé. Pour les modèles hybrides rechargeables, les

émissions dépendent aussi fortement de la fréquence de recharge. En outre, non seulement l'ancienne, mais aussi la nouvelle loi sur le CO₂, se réfèrent aux valeurs limites moyennes prévues pour des flottes de voitures neuves. Or ceci permet toujours la vente de véhicules présentant des taux d'émission élevés et réduit donc l'intérêt pour des innovations permettant, notamment aux gros véhicules et aux véhicules lourds, d'économiser du carburant. En outre, les valeurs moyennes neutralisent les avantages des véhicules à faibles émissions, car ceux dont les émissions sont supérieures à la valeur limite peuvent être vendus sans compensation. Des limites pour les émissions moyennes maximales (dans le trafic réel !) seraient plus appropriées. Les valeurs limites prévues pour des flottes de voitures n'ont pas été respectées ces dernières années et les paiements compensatoires nécessaires semblent être trop faibles pour apporter une amélioration substantielle. Les instruments existants dans le secteur des transports n'ont pas eu d'effet durable jusqu'à présent, comme le montre la diminution des émissions de seulement 6 % entre 2000 et 2019.

En raison des difficultés techniques des mesures et du fait que les valeurs limites n'influencent que l'efficacité mais pas les kilomètres parcourus, des instruments agissant sur les prix, tels qu'une taxe d'incitation sur les carburants ou un système de tarification de la mobilité, sont des compléments nécessaires.

La tarification de la mobilité est actuellement en cours de discussion et est de mieux en mieux acceptée. Elle devrait être développée plus à fond afin de pouvoir entrer dans la loi. En attendant, il conviendrait d'instaurer une taxe sur les carburants - basée sur le modèle de la taxe sur le CO₂ appliquée aux combustibles - qui serait ajustée chaque année en fonction de la réalisation ou non d'un objectif de réduction.

Il n'existe pas de stratégie globale à long terme pour atteindre la neutralité climatique

11. À l'heure actuelle, les autorités fédérales ne disposent pas d'une stratégie globale à long terme pour atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. De même, aucun objectif intermédiaire à court terme n'a été défini. C'est le cas tant pour la réduction des émissions (trajectoire de réduction clairement définie) que pour le développement des énergies renouvelables (objectifs de développement dans la loi sur l'énergie).

Il manque encore une stratégie à long terme et la trajectoire de réduction qui en découle pour atteindre la neutralité climatique. Une telle stratégie et des objectifs intermédiaires à plus court terme - également spécifiques à un secteur - sont essentiels pour poursuivre les objectifs à long terme et respecter les trajectoires de réduction. Cela inclut également des ajustements des mesures, planifiés en fonction d'objectifs intermédiaires non atteints. Il est notamment possible que des plafonds fixes, tels qu'ils sont définis dans l'actuelle et la nouvelle loi sur le CO₂ (par exemple pour la taxe sur le CO₂ appliquée aux combustibles et pour le taux de compensation pour les carburants), puissent entraver la réalisation des objectifs.

Divers efforts pour développer de telles stratégies (Perspectives énergétiques, Stratégie climatique 2050) et pour fixer des objectifs intermédiaires sont en cours et sont très importants pour l'économie afin de créer une sécurité de planification :

- Le 26 novembre 2020, les Perspectives énergétiques 2050+, élaborées sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie, ont été publiées. À l'aide de scénarios, elles décrivent les voies technologiques possibles qui permettront à la Suisse de faire évoluer son approvisionnement énergétique vers la neutralité climatique jusqu'en 2050, tout en assurant la sécurité de cet approvisionnement. Cela constitue une base importante pour l'élaboration de stratégies.
- Tant l'initiative pour les glaciers que le contre-projet du Conseil fédéral (actuellement en consultation) exigent, dans les dispositions transitoires, que des objectifs intermédiaires pour une trajectoire de réduction (continue) soient fixés dans la loi.

- L'Office fédéral de l'environnement travaille actuellement sur une stratégie à long terme pour atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050, mais la date d'achèvement n'est pas connue.
- La loi sur le CO₂ n'est pas le seul levier permettant d'accélérer la transition vers une société à faibles émissions de gaz à effet de serre. Les politiques de l'énergie, des transports, de l'agriculture et des finances pourraient apporter une contribution encore plus importante. Un plan de relance économique ambitieux, similaire au Green Deal européen, qui est également axé sur cette transition, constituerait un autre levier puissant. La contribution potentielle des cantons et des villes ne doit pas non plus être sous-estimée.
- Le projet de révision de la loi sur l'énergie, qui a été soumis au processus de consultation (déjà terminé), contient des objectifs pour le développement des énergies renouvelables et la production d'électricité verte. Toutefois, ces objectifs sont fixés à un niveau trop bas compte tenu de l'évolution à long terme et de la demande croissante d'électricité pour remplacer les combustibles fossiles, notamment dans les transports. Ici aussi, il manque une stratégie claire et des objectifs intermédiaires (cf. la déclaration des Académies suisses des sciences au sujet de la loi sur l'énergie¹).
- Les efforts visant à fournir aux consommateurs de meilleures informations - également dans le domaine technique, par exemple par le biais d'applications mobiles - devraient être encore intensifiés (quelle quantité de CO₂ consomme une certaine activité ou un certain bien de consommation ?). Avec de telles informations, des budgets personnels de CO₂ pourraient également devenir une piste intéressante à suivre.

IMPRESSUM

Éditeur

Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT) - ProClim - Forum pour le climat et le changement global
Maison des Académies - Laupenstrasse 7 - Case postale - 3001 Berne - Suisse
+41 31 306 93 50 - proclim@scnat.ch - proclim.scnat.ch

Comité d'experts responsable : Comité directeur de ProClim (<https://proclim.scnat.ch/de/about-proclim>)

Autre expert : Prof. Renate Schubert, ETH Zurich

Rédacteur : Urs Neu, ProClim

Prise de position sous forme électronique sur akademien-schweiz.ch/publications © Académies suisses des sciences, 2020

¹ http://www.akademien-schweiz.ch/dms/D/Publikationen/Stellungnahmen/2020/Akademien_Revision_Energiegesetz_StN_DE.pdf