

14.033

## **Message**

### **concernant l'approbation de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques**

du 16 avril 2014

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 avril 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*Par le présent message, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales l'arrêté fédéral portant approbation de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto relatif à la deuxième période d'engagement, soit de 2013 à 2020. En approuvant cet amendement, la Suisse s'engage à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici 2020 par rapport à 1990. Il n'est pas pour autant nécessaire de modifier la loi du 23 décembre 2011 sur le CO<sub>2</sub><sup>1</sup> révisée, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. L'approbation de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto concrétisera l'engagement international de la Suisse dans la lutte mondiale contre les changements climatiques.*

### Contexte

Le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques<sup>2</sup> établit des obligations contraignantes de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les pays industrialisés (pays de l'OCDE, dont la Suisse, et les Etats issus de l'ex-Union soviétique) qui l'ont ratifié avec un objectif de réduction chiffré. Adopté en 1997 sous l'égide de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques<sup>3</sup> (ci-après «la Convention»), il est entré en vigueur en 2005. La Suisse l'a ratifié en 2003. La première période d'engagement de 2008 à 2012 prévoyait pour la Suisse une réduction des émissions de 8 % par rapport à 1990. La Suisse devrait atteindre son objectif, notamment grâce à l'utilisation des mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto (entre autres par l'achat de certificats de réduction des émissions étrangers). Dans la première période, les 39 pays qui se sont engagés représentaient un quart des émissions mondiales. Dans l'ensemble, ils avaient un objectif de réduction moyen de leurs émissions de 5,2 %.

L'amendement de Doha du 8 décembre 2012 au Protocole de Kyoto a été adopté dans le contexte d'un large accord politique dont les éléments sont les suivants: un certain nombre de pays industrialisés, qui représentent environ 14 % des émissions globales, se sont engagés en vertu du Protocole de Kyoto pour une deuxième période allant de 2013 à 2020 (la Suisse, les Etats membres de l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, l'Australie, le Bélarus, le Kazakhstan et l'Ukraine). La moyenne des réductions annoncées par ces pays jusqu'en 2020 représente 18 % par rapport à 1990. D'autres pays industrialisés ne s'engageront pas ou ne s'engageront plus pour une deuxième période sous le régime du Protocole, mais ont annoncé, à l'instar des pays en développement, des réductions de leurs émissions sous le régime de la Convention, qui ne sont pas juridiquement mais politiquement contraignantes (approche dite «pledge and review»<sup>4</sup>). De plus, afin de lutter efficacement dans le futur contre les changements climatiques, tous les

1 RS 641.71

2 RS 0.814.011

3 RS 0.814.01

4 Il s'agit d'un système d'engagement et d'examen.

---

pays devront s'engager à réduire leurs émissions en vertu d'un instrument juridique contraignant qui devrait être adopté en 2015 et entrer en vigueur en 2020, après la fin de la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto.

### **Contenu du projet**

La Suisse a participé activement aux négociations de l'amendement qui fait l'objet du présent message, et a proposé son engagement chiffré de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cet engagement est compatible avec la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée<sup>5</sup> et comparable à celui de l'Union européenne. Cet amendement entrera en vigueur lorsque les trois-quarts des 192 pays Parties au Protocole auront déposé leur instrument de ratification.

Les bases de la mise en œuvre de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto sont la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée et des mesures sectorielles (par ex. dans les domaines de la politique de l'énergie et de l'agriculture). L'objectif légal de réduction des gaz à effet de serre est défini par rapport aux émissions de l'année 2020, alors que celui du Protocole de Kyoto se base sur un «budget» du total des émissions pour la période 2013–2020. La différence des émissions qui résulte des deux approches (environ 12 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> équivalent<sup>6</sup>, voir Figure 1) sera couverte par des certificats de réduction des émissions réalisées à l'étranger. L'acquisition de ces certificats coûterait actuellement au prix du marché entre 12 et 18 millions de francs. La Confédération a conclu un accord avec la Fondation centime climatique au sujet de l'utilisation des quelques 100 millions de francs qui lui restent de la période précédente (2008–2012), afin que celle-ci acquière avec ces moyens la plus grande partie des certificats nécessaires et qu'elle les lui remette.

Avec l'approbation de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto, la Suisse donnera un signal fort sur le plan international quant à sa volonté de lutter contre les changements climatiques. En contribuant selon ses responsabilités et ses capacités à la lutte contre les changements climatiques, elle réitérera son engagement dans ce processus international qu'elle soutient depuis l'adoption de la Convention en 1992. Elle confirmera ainsi ce que sa législation prévoit déjà, notamment avec la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée, et défendra ses intérêts, car la Suisse est exposée aux effets néfastes des changements climatiques sur l'environnement et sur la société.

L'approbation du présent amendement de Doha au Protocole de Kyoto n'implique aucune adaptation du droit national, la Suisse ayant déjà transposé les dispositions dans sa législation. Au regard de l'art. 2 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)<sup>7</sup>, une telle procédure n'est donc pas nécessaire.

5 RS 641.71

6 Voir note 9

7 RS 172.061

# Message

## 1 Situation

### 1.1 Emissions mondiales et menaces liées aux changements climatiques

Les émissions de gaz à effet de serre résultant des activités humaines influencent le climat. Ces émissions proviennent notamment des transports, de l'industrie, des ménages, de la gestion des déchets, de l'agriculture et de la sylviculture (en particulier de la déforestation).

L'objectif du Protocole de Kyoto est le contrôle des émissions anthropiques de ces gaz, soit le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le méthane (CH<sub>4</sub>), l'oxyde nitreux (N<sub>2</sub>O) ainsi que les substances synthétiques telles que les hydrofluorocarbures (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF<sub>6</sub>). Avec l'adoption de l'amendement de Doha, les émissions de trifluorure d'azote (NF<sub>3</sub>) sont maintenant également soumises au régime du Protocole de Kyoto.

Les émissions des pays industrialisés prises dans leur ensemble ont diminué de 8,9 % entre 1990 et 2010. Si l'on tient compte du CO<sub>2</sub> rejeté dans les secteurs de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (LULUCF<sup>8</sup>), cette diminution serait même de 15,6 %. Toutefois, cette évolution cache de grandes différences entre les Etats. Les pays en transition vers une économie de marché (en particulier les Etats issus de l'ex-Union soviétique) ont vu leurs émissions diminuer de 39,2 % (52,6 % avec le secteur LULUCF) entre 1990 et 2010, tandis que sur cette même période, les autres pays industrialisés ont augmenté leurs émissions de 4,9 % (4,1 % avec le secteur LULUCF). En Suisse, les émissions ont augmenté de 2,1 % entre 1990 et 2010 (3,7 % avec LULUCF).

Parallèlement, les émissions anthropiques des pays en développement et émergents, où réside plus de 80 % de la population mondiale (tendance croissante), ont augmenté et continuent à le faire. Elles représentent actuellement une part plus importante que celle des pays industrialisés dans le total mondial. Ainsi, pour la seule période entre 2005 et 2008, les émissions de CO<sub>2</sub> équivalent<sup>9</sup> des pays en développement ont augmenté de plus de 20 %. A elle seule, la Chine est responsable de 60 % de cet accroissement avec une augmentation de ses émissions de 28 % durant cette période. En même temps, ces pays ont fait d'énormes progrès dans la lutte contre la pauvreté en empruntant en partie des modèles économiques prédominants dans les pays de l'OCDE. En termes d'émissions par habitant aussi, l'évolution de certains pays en développement est à souligner. La Chine se trouvait, en 2008 déjà, à un niveau équivalent à celui de la Suisse, alors que des pays comme la République de Corée ou Singapour – qui en raison des dispositions de la Convention et du Protocole de

<sup>8</sup> En anglais: *Land Use, Land-Use Change and Forestry*.

<sup>9</sup> Chaque gaz à effet de serre a son propre potentiel de réchauffement climatique. Afin de disposer d'une base de calcul unique, le potentiel de réchauffement global des autres gaz est mis en relation avec l'effet du dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) sur le climat et exprimé en équivalents CO<sub>2</sub> (CO<sub>2</sub>eq). Ainsi, la valeur pour le méthane est de 25 CO<sub>2</sub> équivalent, c'est-à-dire que l'effet sur le climat d'une tonne de méthane est comparable à celui de 25 tonnes de CO<sub>2</sub>.

Kyoto sont considérés comme pays en développement – affichaient un niveau bien supérieur (sans toutefois atteindre celui des Etats-Unis ou de l’Australie).

La croissance économique de certains grands pays en développement, les plus avancés (les pays dits émergents comme la Chine, le Brésil et l’Afrique du Sud), est un facteur important de cette évolution. Le découplage entre croissance des émissions et croissance économique constitue dès lors l’élément central d’un développement durable et pauvre en carbone auquel tous les pays devraient désormais aspirer (voir ch. 1.2).

L’augmentation de la concentration de gaz à effet de serre dans l’atmosphère produit des impacts négatifs. Ces impacts négatifs se manifestent soit sur le long terme (par ex. fonte des glaciers ou montée du niveau des mers), soit de façon immédiate sous forme d’épisodes extrêmes (par ex. sécheresses, pluies torrentielles et ouragans). Il est donc dans l’intérêt de la Suisse que les émissions mondiales soient réduites en vue de minimiser les effets négatifs de ces changements sur son territoire.

## **1.2 La Convention**

En réponse à ces menaces, la communauté internationale a adopté en 1992 la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques («la Convention»), qui est entrée en vigueur en 1994<sup>10</sup>. L’objectif ultime de la Convention est de stabiliser la concentration de gaz à effet de serre dans l’atmosphère à un niveau permettant d’éviter toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Afin d’atteindre cet objectif, on estime, selon des indications scientifiques récentes, que l’augmentation de la température moyenne globale ne devrait pas dépasser 2 °C par rapport au niveau des températures de l’ère préindustrielle.

La Convention ne contient pas d’objectif quantifié contraignant de réduction des émissions pour chaque pays, raison pour laquelle un protocole d’application a été adopté en 1997 pour réaliser l’objectif de la Convention. Il s’agit du Protocole de Kyoto en vertu duquel les pays industrialisés doivent adopter des objectifs quantifiés de réduction des émissions.

## **1.3 Le Protocole de Kyoto**

Le Protocole de Kyoto est un instrument juridique international visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre selon des objectifs quantifiés. Il a été adopté en 1997 comme complément de la Convention et est entré en vigueur en 2005. En vertu du Protocole, les pays industrialisés cités à l’Annexe B (pays de l’OCDE et Etats issus de l’ex-Union soviétique) ont un engagement contraignant de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre<sup>11</sup>. Ces engagements sont listés dans l’Annexe B du Protocole (voir ch. 2.1). S’agissant de la première période d’enga-

<sup>10</sup> La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est en vigueur depuis le 21 mars 1994. Le nombre de Parties l’ayant ratifiée est de 195, dont la Suisse le 10 novembre 1993.

<sup>11</sup> Ceci découle de l’application du principe des «responsabilités communes mais différenciées» contenu dans la Convention.

gement entre 2008 et 2012, quelques pays industrialisés, en particulier les USA, se sont d'ailleurs abstenus. La Suisse a ratifié le Protocole de Kyoto en 2003.

Le Protocole astreint les pays industrialisés à réduire la moyenne de leurs émissions sur un nombre d'années fixé à l'avance (période d'engagement<sup>12</sup>) par rapport à l'année de référence (1990 pour la Suisse et la plupart des pays) ou une période de référence retenue. Pour la période 2008–2012, les 37 pays qui s'étaient engagés représentaient un quart des émissions mondiales. Ils avaient un objectif cumulé de réduction de leurs émissions de 5,2 % par rapport à leurs rejets globaux.

Comme pays industrialisé, la Suisse a participé à la première période d'engagement avec un objectif de réduction de 8 %, objectif qu'elle a atteint<sup>13</sup> grâce à des efforts nationaux et à l'achat de certificats de réduction des émissions à l'étranger. A noter qu'en comparaison internationale, cet objectif était parmi les plus ambitieux et qu'il correspondait à celui de l'Union européenne (EU15).

Le bilan définitif de la première période d'engagement entre 2008 et 2012 n'est pas encore établi puisque les données relatives aux émissions de 2012 ne sont pas encore disponibles. Quant à celles des années précédentes, elles indiquent que les Parties au Protocole de Kyoto énumérées à l'Annexe B – dont la Suisse – atteindront les objectifs de la première période d'engagement<sup>14</sup>. Cependant, les efforts des seuls pays engagés sous le régime du Protocole ne seront pas suffisants pour atteindre l'objectif visant à maintenir le réchauffement global en dessous de 2 °C par rapport à l'époque préindustrielle. C'est toutefois un premier pas important dans cette direction.

En décembre 2012, les Parties au Protocole – dont la Suisse – ont adopté un amendement prévoyant une deuxième période d'engagement allant de 2013 à 2020 et de nouveaux engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre listés dans l'Annexe B du Protocole. Pour cette deuxième période, 37 pays industrialisés ont annoncé un nouvel engagement sous le régime du Protocole de Kyoto. Il s'agit de la Suisse, des Etats membres de l'Union européenne (EU28), de l'Islande, du Liechtenstein, de Monaco, de la Norvège, de l'Australie, du Bélarus, du Kazakhstan et de l'Ukraine. Ces pays représentent 14 % des émissions mondiales et la moyenne des réductions annoncées par ces pays représente 18 % en 2020 par rapport à 1990. La Suisse a annoncé, pour la deuxième période du Protocole de Kyoto, vouloir réduire ses émissions de 20 % d'ici à 2020 par rapport à 1990, ce qui correspond à l'objectif minimal fixé dans la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée. L'objectif de réduction de la loi se rapporte à l'année 2020, alors que celui du Protocole de Kyoto est défini par rapport à la moyenne des émissions pour les huit années (2013 à 2020). Le point de départ du calcul est le niveau des émissions formulé par la Suisse lors de la première période d'engagement entre 2008 et 2012 et le point d'arrivée pour 2020 correspond à l'objectif de réduction de 20 % par rapport à 1990. Ainsi, pour la deuxième période de 2013–2020, l'engagement de réduction par rapport à 1990 est de 15,8 % en moyenne sur ces huit années (voir Figure 1).

Dans la terminologie du Protocole de Kyoto, l'objectif de réduction jusqu' en 2020 est appelé engagement chiffré de limitation et de réduction des émissions

<sup>12</sup> La première période d'engagement allait de 2008 à 2012.

<sup>13</sup> On le saura définitivement en 2015 après que le Protocole de Kyoto aura approuvé l'inventaire que la Suisse soumettra en avril 2014.

<sup>14</sup> Voir <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cmp9/eng/06.pdf>. Les données pour l'année 2012 ne sont pas encore disponibles.

(QELRC)<sup>15</sup>. Il est exprimé en pourcentage des émissions de l'année de référence 1990 et se calcule selon la formule<sup>16</sup> suivante:

*Total des émissions pendant la période d'engagement (en tonnes de CO<sub>2</sub> équivalent) = Nombre d'années de la période d'engagement x QELRC x Valeur absolue des émissions de l'année de référence 1990 (en tonnes de CO<sub>2</sub> équivalent).*

Pour la Suisse, l'application de cette formule donne 84,2 % d'émissions admissibles par rapport à l'année de référence 1990.

Le total des émissions permises pendant la période d'engagement, exprimé en tonnes de CO<sub>2</sub> équivalent, est attribué aux Parties au Protocole sous forme de droits d'émission appelés «unités de quantité attribuée» (AAUs)<sup>17</sup>. La quantité attribuée est souvent désignée comme le «budget d'émissions» pour la période d'engagement. Les certificats de réduction des émissions acquis ou cédés dans le cadre de l'utilisation des mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto (voir ch. 2.1) modifient le budget et sont donc à ajouter ou à soustraire à la quantité attribuée.

#### **1.4 Le Protocole de Kyoto et le régime climatique international après 2012**

Les efforts de réduction d'émissions des pays industrialisés engagés sous le régime du Protocole de Kyoto, couvrant quelque 14 % des émissions mondiales, ne suffiront pas à atteindre l'objectif ultime de la Convention et donc à maintenir en dessous de 2 °C l'augmentation de la température moyenne mondiale par rapport au niveau préindustriel.

Pour cette raison, un régime global de réduction des émissions a été mis en place sous l'égide de la Convention pour tous les Etats, et ce jusqu'en 2020. Chaque pays peut annoncer volontairement un objectif de limitation ou de réduction de ses émissions, ainsi que des actions d'atténuation appropriées au niveau national (NAMAs)<sup>18</sup>. Un contrôle des performances sera mis en place pour évaluer les progrès réalisés. Ainsi, avec ce système d'annonce et d'examen<sup>19</sup>, près de 80 % des émissions mondiales seront sous contrôle. Le degré de contrôle n'est toutefois pas aussi strict que celui appliqué sous le régime du Protocole de Kyoto car les objectifs d'atténuation de la Convention demeurent volontaires et seulement politiquement contraignants.

Ce régime renforcé de la Convention pour la période allant jusqu'en 2020 est marqué par une différenciation nette entre pays développés et pays en développement. Il constitue cependant un premier pas en direction d'engagements de réduction ou de limitation des émissions de la part des pays en développement:

<sup>15</sup> En anglais: *Quantified Emission Limitation and Reduction Commitment*

<sup>16</sup> Voir Note technique du Secrétariat de la Convention, «Issues relating to the transformation of pledges for emission reductions into quantified emission limitation and reduction objectives: methodology and examples. Revised technical paper.», FCCC/TP/2010/3/Rev.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2010/tp/03r01.pdf>

<sup>17</sup> En anglais: *Assigned Amount Units*

<sup>18</sup> En anglais: *Nationally Appropriate Mitigation Actions*

<sup>19</sup> En anglais: *pledge and review*

- Une cinquantaine de pays en développement, en particulier les pays émergents, ont déjà annoncé leurs émissions nationales de réduction des émissions, les NAMAs. Ces actions présentent d’ailleurs une grande diversité, allant de la mesure particulière visant des réductions d’une source d’émissions, à un effort de réduction par rapport à un scénario de référence, en passant par des mesures concernant tout un secteur d’activité.
- Les pays industrialisés ont annoncé des objectifs de réduction des émissions pour l’ensemble de leur économie. Ceux qui participent à la deuxième période d’engagement se réfèrent au Protocole de Kyoto, tandis que ceux qui n’y participent pas s’appuient sur la Convention.

Grâce à ce régime renforcé, pour la première fois dans l’histoire de la politique climatique internationale, tous les Etats – y compris les pays en développement et les pays émergents, avec plus de 80 % de la population mondiale et actuellement responsables de la majorité des émissions globales – sont impliqués dans les mesures visant à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

Pour la période postérieure à 2020, les Parties à la Convention ont décidé en 2011 à Durban de renforcer le régime climatique international. Pour cela, elles élaboreront un régime climatique international pour l’après 2020 applicable à tous les Etats. La question de la forme juridique est encore largement ouverte: un protocole, un autre instrument juridique ou un texte convenu d’un commun accord ayant valeur juridique. L’accord doit être adopté fin 2015 et entrer en vigueur en 2020 (Mandat de Durban)<sup>20</sup>. Ceci afin d’assurer que l’objectif visant à maintenir le réchauffement en dessous de 2 °C soit atteint. Le futur régime devrait contenir des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre, des mesures d’adaptation aux conséquences des changements climatiques, ainsi qu’un soutien technologique et financier aux pays en développement.

C’est dans ce contexte d’un large accord politique pour la période postérieure à 2020 qu’a été adopté en 2012 l’amendement de Doha au Protocole de Kyoto.

## 1.5 Situation dans d’autres Etats

En plus de la Suisse, les autres pays ayant annoncé un engagement chiffré pour la deuxième période du Protocole de Kyoto sont les Etats membres de l’Union européenne, l’Islande, le Liechtenstein, Monaco, la Norvège, l’Australie, le Bélarus, le Kazakhstan et l’Ukraine. Les discussions entre les Parties au sujet des objectifs de réduction ont été difficiles et ont duré plusieurs années.

Le Liechtenstein a un objectif identique à celui de la Suisse, qui se traduit par un engagement chiffré arrondi pour la deuxième période (de 2013 à 2020) de 84 %.

Monaco et la Norvège ont chacun un objectif de réduction de 30 % jusqu’en 2020 par rapport aux émissions de 1990, ce qui se traduit par un engagement chiffré de 78 %, respectivement 84 % en raison de paramètres différents<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Décision 1/CP.17 de la Conférence des Parties à la Convention:  
<http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/fre/09a01f.pdf>

<sup>21</sup> Voir note 16.



L'Australie a annoncé pour la période 2013–2020 un objectif de réduction de 5 % d'ici à 2020 par rapport au niveau de ses émissions en 2000. L'engagement chiffré qui en résulte est de 99,5 % par rapport à 1990.

Le Bélarus et le Kazakhstan n'avaient pas pris d'engagement dans la première période. Ils ont dorénavant un objectif de réduction de 8 %, respectivement 7 % jusqu'en 2020 par rapport à 1990. Cela se traduit pour eux par des engagements chiffrés de 88 % et de 95 % en raison de paramètres différents<sup>22</sup>.

Enfin, l'Ukraine s'est donné un objectif de réduction de 20 % d'ici à 2020 par rapport à 1990, correspondant à un engagement chiffré de 76 %. Elle avait annoncé qu'elle s'engagerait à condition qu'il n'y ait aucune limitation du report sur la deuxième période de droits d'émission excédentaires de la période précédente (en anglais: *carry-over*)<sup>23</sup>. Or, à Durban, le *carry-over* a été limité à 2 % de l'engagement pris dans la première période. Cela pourrait donc remettre en question l'acceptation de la deuxième période par l'Ukraine.

Le Canada, qui s'était engagé à réduire ses émissions durant la première période, s'est retiré du Protocole de Kyoto avant la fin de celle-ci. Il rejoint ainsi les Etats-Unis d'Amérique comme pays non Parties au Protocole de Kyoto. Ces deux pays ont toutefois annoncé un objectif de réduction juridiquement non contraignant de leurs émissions sous le régime de la Convention de 17 % d'ici à 2020 par rapport à 2005. Rapporté à l'année de référence 1990, cet objectif de réduction atteint à peine 1 %. Les Etats-Unis d'Amérique figuraient dans l'Annexe B du Protocole de Kyoto avec un objectif de réduction. Ils ne l'ont finalement jamais ratifié et ont demandé à ne plus figurer comme Parties au Protocole pour la deuxième période.

La Russie, le Japon et la Nouvelle-Zélande n'auront également pas d'engagement pour la deuxième période, tout en demeurant Parties au Protocole. Ces trois pays restent donc contraints à se mettre en conformité par rapport aux engagements de réduction qu'ils avaient pris dans la première période (voir ch. 1.4). Ils devront donc continuer de rendre compte de leurs émissions dans le cadre du Protocole. En effet, ces trois pays ont annoncé pour la période allant de 2013 à 2020 leurs objectifs de réduction sous le régime de la Convention. Le Japon et la Nouvelle-Zélande ont annoncé qu'ils continueront à appliquer les règles de Kyoto pour leurs engagements en vertu de la Convention.

Quant à la plupart des pays en développement, ils sont Parties au Protocole de Kyoto sans pourtant être contraints de prendre des engagements de réduction des émissions.

Sur la base de l'art. 4 du Protocole de Kyoto, les Etats membres de l'Union européenne ont conclu un engagement commun. Ils ont souhaité poursuivre cet engagement conjoint dans le cadre de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto.

Les Etats membres de l'Union européenne ont de ce fait annoncé un objectif de réduction conjoint de 20 % en 2020 par rapport à 1990. Cet objectif est réparti entre les Etats membres selon des critères internes tenant compte des émissions de chacun d'entre eux et de leurs capacités économiques (en anglais *burden sharing*).

La Croatie prend part à ce *burden sharing* en raison de sa récente adhésion à l'Union européenne (1<sup>er</sup> juillet 2013). L'Islande y prend également part en tant que pays

<sup>22</sup> Voir note 16.

<sup>23</sup> Décision 1/CMP.8: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf#page=2>

candidat appliquant déjà une partie de la législation européenne en matière de changement climatique.

L'Union européenne a annoncé à Doha un engagement chiffré de 80 %<sup>24</sup>. Les Etats membres de l'Union européenne et l'Islande ont pris ensemble un engagement comparable à celui de la Suisse pour la deuxième période d'engagement. Ils ont initié le processus d'acceptation de l'amendement de Doha au Protocole.

## **1.6 Suite de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto**

Le Protocole de Kyoto reste valable, même si l'amendement relatif à la deuxième période d'engagement adopté à Doha en 2012 n'est pas encore entré en vigueur. Pour cela, il faut que les trois quarts des Parties au Protocole aient déposé leur instrument d'acceptation de l'amendement. Cela inclut les pays en développement qui n'ont pas l'obligation de réduire leurs émissions.

Toutefois, avant l'entrée en vigueur de cet amendement, les Etats qui le désirent peuvent l'appliquer de manière provisoire. Il suffit pour cela qu'ils le notifient au Dépositaire du Protocole, soit le Secrétaire général des Nations Unies. Certains pays ont déjà exprimé cette intention.

Comme plusieurs Etats membres de l'Union européenne, la Suisse a également l'intention d'appliquer provisoirement l'amendement de Doha une fois qu'elle l'aura approuvé et avant qu'il n'entre en vigueur.

## **1.7 Comparaison avec le droit européen**

L'Union européenne a pris un engagement comparable à celui de la Suisse pour la deuxième période d'engagement et tant les Etats membres que l'Union européenne elle-même sont en train d'initier le processus d'approbation de l'amendement du Protocole. Cette approbation est donc conforme au droit européen.

## **1.8 Résultats des consultations**

L'amendement de Doha au Protocole de Kyoto n'implique aucune adaptation du droit national, la Suisse ayant déjà transposé les dispositions dans sa législation. Dans ces circonstances, une procédure de consultation n'est donc pas nécessaire au regard de l'art. 2 LCo.

<sup>24</sup> Cet engagement chiffré n'a pas été obtenu en transformant l'objectif de réduction de 20 % avec la méthode de la Note technique du Secrétariat de la Convention, «Issues relating to the transformation of pledges for emission reductions into quantified emission limitation and reduction objectives: methodology and examples. Revised technical paper.», FCCC/TP/2010/3/Rev.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2010/tp/03r01.pdf>. L'engagement chiffré de l'Union européenne n'est donc pas égal à celui de la Suisse (84,2 %) qui a été obtenu en transformant son objectif de réduction de 20 % avec la Note technique du Secrétariat de la Convention.

## 2

## Commentaire par articles

### 2.1

### Modalités de la mise en œuvre

L'art. 3, par. 9, du Protocole de Kyoto prévoit l'adaptation de l'Annexe B pour les périodes d'engagement suivantes. Les art. 20 et 21 du Protocole fixent les règles pour proposer des amendements au Protocole et à ses annexes ainsi que l'entrée en vigueur de tels amendements.

L'amendement de Doha au Protocole, adopté en 2012, porte en particulier sur l'introduction d'une deuxième période d'engagement, pour laquelle les pays industrialisés peuvent s'engager à réduire leurs émissions. L'amendement concerne en premier lieu l'Annexe B, qui contient désormais également les engagements de réduction chiffrés de chaque Etat Partie pour la deuxième période d'engagement. L'adaptation de l'annexe B nécessite les modifications corrélatives et offre la possibilité d'intégrer de nouvelles dispositions dans le Protocole de Kyoto à la lumière des connaissances scientifiques et autres discussions politiques, ainsi que des derniers résultats des négociations engagées sous le régime de la Convention (voir ch. 1.4). L'amendement est défini à l'art. 1 de l'Annexe I de la décision 1/CMP.8<sup>25</sup> de Doha et organisé dans l'ordre alphabétique, de A à L (voir texte complet de l'amendement annexé au présent message). L'art. 2 de l'Annexe I rappelle que l'entrée en vigueur de l'amendement a lieu conformément aux art. 20 et 21 du Protocole de Kyoto.

#### *Lettre A – Annexe B du Protocole de Kyoto*

L'art. 3 du Protocole de Kyoto exige de chaque pays développé mentionné à l'Annexe B qu'il s'engage à ne pas dépasser la quantité d'émissions de gaz à effet de serre qui lui est attribuée pour la période correspondante. La Suisse figure dans l'Annexe B amendée avec un engagement chiffré de 84,2 % pour la deuxième période d'engagement. Cela signifie que durant la période 2013–2020, la moyenne de ses émissions ne doit pas dépasser 84,2 % des émissions de 1990. Cela correspond à une réduction des émissions de 20 % en 2020 par rapport à 1990 (voir Figure 1). Dans cette Annexe B, l'objectif de réduction de la Suisse d'ici à 2020 par rapport à 1990 est aussi exprimé dans une fourchette de moins 20 % à moins 30 % (points d'arrivée de la trajectoire en l'année 2020). Une note de bas de page accompagne ces chiffres et sert à préciser que l'engagement de 84,2 % correspond à un objectif de réduction de 20 % d'ici 2020 par rapport à 1990. Il y est également indiqué que la Suisse est même disposée à envisager un objectif de réduction de 30 % au plus des émissions par rapport au niveau de 1990 d'ici à 2020, à condition que d'autres pays développés s'engagent eux aussi à procéder à des réductions comparables et que les pays en développement contribuent de manière adéquate en fonction de leurs responsabilités et de leurs capacités à l'objectif internationalement reconnu consistant à maintenir le réchauffement global en dessous de 2 °C. A côté de celui de la Suisse, on retrouve à l'Annexe B l'engagement chiffré pour la deuxième période de l'Australie, du Bélarus, de l'Islande, du Kazakhstan, du Liechtenstein, de Monaco, de la Norvège, de l'Ukraine et des Etats membres de l'Union européenne. La réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble des pays susmentionnés correspond à une réduction des émissions de 18 % d'ici à 2020

<sup>25</sup> FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf#page=2>

par rapport au niveau de 1990. Les pays industrialisés qui n'ont pas d'engagement pour la deuxième période du Protocole de Kyoto sont mentionnés au ch. 1.5 ci-dessus. Pour plus d'information sur la détermination de l'engagement chiffré de la Suisse pour la période 2013 à 2020, voir les ch. 1.3 et 3.3.

*Lettres B et I – Annexe A du Protocole de Kyoto et art. 3, par. 8<sup>bis</sup>:*

Les gaz à effet de serre entrant dans le champ d'application du Protocole sont indiqués à l'Annexe A de ce dernier. Le trifluorure d'azote (NF<sub>3</sub>) est ajouté pour la deuxième période, complétant ainsi le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le méthane (CH<sub>4</sub>), l'oxyde nitreux (N<sub>2</sub>O), les hydrofluorocarbures (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF<sub>6</sub>). Pour ce nouveau gaz, les pays peuvent choisir 1995 ou 2000 comme année de référence pour le calcul de leur objectif de réduction des émissions.

*Lettres C, F, H, K, L – Art. 3, par. 1<sup>bis</sup>, 7<sup>bis</sup> et 8, et art. 4, par. 2 et 3*

D'autres ajustements concernent la cohérence des références textuelles telles que la détermination qui fixe la durée de la deuxième période du Protocole à huit ans, au lieu des cinq ans de la première période. A cela s'ajoute l'intégration d'un paragraphe fixant l'objectif global de réduction de 18 % à atteindre pour la deuxième période d'engagement.

*Lettres D à E – Art. 3, par. 1<sup>ter</sup> et 1<sup>quater</sup>*

L'amendement prévoit, pour les Parties visées à l'Annexe B, une procédure simplifiée leur permettant de relever le niveau d'ambition de leur engagement chiffré. Cela se traduit par un abaissement du pourcentage inscrit à l'Annexe B, soit une diminution des émissions sur la période 2013–2020. Cette proposition d'ajustement de l'Annexe B, qui doit être communiquée trois mois avant la session de la réunion des Parties, est considérée comme adoptée à moins d'une objection de plus de trois-quarts des Parties au Protocole. L'ajustement adopté prend effet au 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit la communication de la proposition d'ajustement par le Dépositaire.

*Lettre G – Art. 3, par. 7<sup>ter</sup>*

Pour la deuxième période d'engagement, chaque pays a proposé lui-même un engagement chiffré de limitation et de réduction des émissions à respecter. Or, certains pays de l'ex-Union soviétique, comme par exemple l'Ukraine et le Kazakhstan, ont proposé des pourcentages leur permettant d'augmenter leurs émissions par rapport à celles actuelles, même si une réduction par rapport au niveau de 1990 est prévue. En effet, ces pays ont subi des changements structurels de leur économie dans les années quatre-vingt-dix, de sorte que leurs émissions ont diminué sur cette décennie.

Afin d'éviter une telle augmentation, l'amendement introduit un par. 7<sup>ter</sup> à l'art. 3, qui exige que les pays figurant à l'Annexe B qui ont la volonté de continuer à augmenter leurs émissions par rapport à 1990, stabilisent au moins celles-ci au niveau de la moyenne des années 2008 à 2010, sans les augmenter au-delà de cette limite. Le respect de cette exigence implique la restriction des droits d'émissions disponibles: une éventuelle différence positive entre la quantité attribuée à un pays figurant à l'Annexe B pour la deuxième période d'engagement et le volume des émissions annuelles moyennes de 2008 à 2010, sera transférée sur le compte d'annulation de la Partie concernée. Cette disposition ne concerne pas la Suisse étant donné que son

engagement chiffré pour la période de 2013 à 2020 représente une diminution des émissions par rapport à celles de la période 2008–2010.

*Lettre J – Art. 3, par. 12<sup>bis</sup> et 12<sup>ter</sup>*

Les pays ayant un engagement de réduction peuvent utiliser les certificats de réduction des émissions réalisée à l'étranger par les nouveaux mécanismes de marché pour répondre aux objectifs qu'ils se sont fixés à l'Annexe B (similaire aux mécanismes existants). Les modalités de ces nouveaux mécanismes, qui devraient considérer des approches sectorielles, sont actuellement en cours de développement sous le régime de la Convention.

Cette souplesse visant à diminuer les coûts de réduction des émissions s'ajoute à l'utilisation des trois mécanismes de flexibilité du Protocole, à savoir la mise en œuvre conjointe (art. 6 du Protocole<sup>26</sup>), le mécanisme pour un développement «propre» (art. 12 du Protocole<sup>27</sup>) et l'échange de droits d'émission (art. 17 du Protocole<sup>28</sup>).

En contrepartie, un prélèvement de 2 % sur les certificats issus du mécanisme pour un développement «propre» est maintenu; en outre, une partie des unités générées par les nouveaux mécanismes de marché en vertu de la Convention sert d'une part à couvrir les dépenses administratives et, d'autre part, à aider les pays en développement Parties particulièrement vulnérables aux changements climatiques à financer le coût de l'adaptation. Un prélèvement égal est introduit pour la mise en œuvre conjointe, ainsi que sur les droits d'émission attribués (AAUs) lors de leur première transaction internationale. Ces prélèvements seront administrés par le Fond pour l'adaptation du Protocole de Kyoto.

## **2.2 Respect des engagements découlant du Protocole de Kyoto**

A Doha, les Parties ont décidé<sup>29</sup> qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, elles mettraient en œuvre leurs engagements annoncés pour la deuxième période et leurs responsabilités y afférentes, cela d'une manière compatible avec leur législation nationale ou leurs procédures internes. La décision reconnaît également que certaines Parties sont en position d'appliquer l'amendement de manière provisoire avant son entrée en vigueur et leur demande, le cas échéant, de notifier l'application provisoire.

On relèvera que pour la Suisse, l'application provisoire de l'amendement n'est pas envisageable avant sa ratification, mais postérieurement à celle-ci, et ce jusqu'à l'entrée en vigueur de l'amendement. La Suisse pourra ainsi mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre de sa législation nationale sur le climat (loi sur le CO<sub>2</sub>) qui prévoit une réduction des émissions de 20 % d'ici 2020 par rapport aux niveaux de 1990.

Lors de leur huitième réunion à Doha, les Parties au Protocole ont décidé de garantir le fonctionnement sans interruption des mécanismes de flexibilité jusqu'à l'entrée en

<sup>26</sup> En anglais: *Joint Implementation* (JI).

<sup>27</sup> En anglais: *Clean Development Mechanism* (CDM).

<sup>28</sup> En anglais: *International Emissions Trading* (IET).

<sup>29</sup> Décision 1/CMP.8: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cmp8/eng/13a01.pdf#page=2>

vigueur de l'amendement de Doha au Protocole. Alors que les pays qui n'ont pas inscrit d'engagement pour la deuxième période dans l'Annexe B ne pourront pas acquérir ou transférer des certificats issus des mécanismes de flexibilité en relation avec la deuxième période d'engagement, les pays qui, comme la Suisse, ont annoncé un engagement pour la deuxième période bénéficient d'un accès complet et ininterrompu aux mécanismes de marché existants. Toutefois, l'utilisation formelle des certificats du mécanisme pour le développement «propre» ne pourra intervenir que lorsque l'amendement de Doha au Protocole sera entré en vigueur pour le pays en question. En conséquence, pour pouvoir comptabiliser les certificats envers son objectif de réduction à la fin de la deuxième période, la Suisse devra au moins l'appliquer de manière provisoire.

Etant donné que le Protocole de Kyoto est toujours en vigueur, tous les Etats Parties au Protocole doivent continuer à respecter leurs obligations indépendamment d'un engagement chiffré dans l'Annexe B ou de la ratification de l'Amendement de Doha. Tel est le cas de la Suisse. Il s'agit notamment de l'obligation de remettre des rapports, des obligations en lien avec les inventaires des émissions de gaz à effet de serre (art. 5, 7 et 8 du Protocole) et celles liées à la tenue d'un registre national pour les unités du Protocole de Kyoto. Les divers organes du Protocole (conseil exécutif du mécanisme pour un développement propre, comité de supervision de la mise en œuvre conjointe) continueront quant à eux de fonctionner.

La conséquence du non-respect des obligations de réduction à la fin de la première, mais aussi de la deuxième période d'engagement, est l'obligation, durant la période d'engagement suivante, de compenser la différence entre les émissions réelles et l'objectif plus une pénalité supplémentaire de 30 %. Cela ressort de la décision 27/CMP.1<sup>30</sup> de la première réunion des Parties au Protocole de Kyoto en application de l'art. 18 du Protocole.

### **3 Engagement et mise en œuvre de l'amendement par la Suisse**

#### **3.1 Objectifs de réduction des émissions et loi révisée sur le CO<sub>2</sub>**

Le 23 décembre 2011, le Parlement a adopté une révision de la loi sur le CO<sub>2</sub> pour la période postérieure à 2012 en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale «pour un climat sain». La loi du 23 décembre 2011 sur le CO<sub>2</sub> révisée abroge la loi du 8 octobre 1999 sur le CO<sub>2</sub>, qui fixait un objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles (combustibles et carburants) de 10 % en moyenne sur les années 2008–2012 par rapport au niveau de 1990. L'objectif général fixé dans l'ancienne loi sur le CO<sub>2</sub> pour la période 2008–2012 est atteint, pour autant que l'on tienne compte des certificats d'émission étrangers (réduction de 11,6 %).

<sup>30</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/fre/08a03f.pdf>

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée prévoit une diminution d'au moins 20 % des émissions de gaz à effet de serre<sup>31</sup> en Suisse d'ici à 2020 par rapport au niveau de 1990. Cela correspond à une réduction d'environ 10,6 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> équivalent, qui devrait être atteinte en Suisse d'ici 2020. La loi prévoit que le Conseil fédéral puisse augmenter l'objectif de réduction à 40 % au plus conformément aux conventions internationales; 75 % au plus de cette réduction supplémentaire peut être réalisée par des mesures prises à l'étranger.

La loi révisée prévoit différentes mesures dans les domaines du bâtiment, des transports et de l'industrie. Les ménages et les entreprises doivent tous deux contribuer à l'objectif de réduction.

Dans le secteur du bâtiment, le principe d'une taxe incitative sur les combustibles fossiles (taxe sur le CO<sub>2</sub>), introduite en 2008, est conservé avec la loi révisée. Le montant de la taxe au 1<sup>er</sup> janvier 2013 est de 36 francs par tonne de CO<sub>2</sub>; il est relevé à 60 francs dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et pourra être augmenté, par paliers fixés à l'avance, jusqu'à 120 francs en fonction des objectifs intermédiaires. Le renchérissement qui en résultera pour les combustibles fossiles constitue une incitation en faveur de l'assainissement des bâtiments, de mesures visant à l'augmentation de l'efficacité énergétique et d'une utilisation accrue des énergies renouvelables. Une partie des recettes de la taxe – jusqu'à 300 millions de francs par an avec la révision de la loi – continue à être reversée au Programme national Bâtiments, qui finance les assainissements énergétiques, les investissements dans les énergies renouvelables, l'utilisation des rejets de chaleur et le génie technique.

Dans le domaine des transports, deux mesures sont prévues. D'une part, les émissions de CO<sub>2</sub> des voitures de tourisme immatriculées pour la première fois en Suisse seront limitées à 130 grammes par kilomètre en moyenne d'ici à la fin 2015; cette mesure sera poursuivie après 2015. D'autre part, une partie des émissions dues à l'utilisation énergétique des carburants fossiles doit être compensée par les importateurs de carburant au moyen d'investissements dans des projets de protection du climat réalisés en Suisse. Dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral a proposé de renforcer les prescriptions pour les voitures de tourisme à 95 grammes de CO<sub>2</sub>/kilomètre et d'introduire des prescriptions pour les voitures de livraison et les tracteurs à sellette légers (175 grammes jusqu'à 2017; 147 grammes jusqu'à 2020).

La loi sur le CO<sub>2</sub> révisée prévoit deux instruments pour les branches et les entreprises dont l'utilisation énergétique est intensive et qui sont exposées à la concurrence des marchés internationaux. Premièrement, les entreprises qui s'engagent à diminuer leurs émissions de gaz à effet de serre peuvent être exemptées de la taxe sur le CO<sub>2</sub>. Deuxièmement, les grandes entreprises de certaines branches sont également exemptées de la taxe et participent au système d'échange de quotas d'émission (SEQE). La participation au SEQE est obligatoire pour les grandes entreprises produisant beaucoup d'émissions mais optionnelle pour les moyennes entreprises. La Confédération attribue aux entreprises participant au SEQE une quantité de droits d'émission suisses qui diminue graduellement d'année en année jusqu'en 2020. Les entreprises qui émettent plus de CO<sub>2</sub> doivent acheter les droits d'émission manquants dans le SEQE.

<sup>31</sup> Ces gaz à effet de serre sont: le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>); le méthane (CH<sub>4</sub>); le protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O, gaz hilarant); les hydrofluorocarbones (HFC); les hydrocarbures perfluorés (PFC); l'hexafluorure de soufre (SF<sub>6</sub>); le trifluorure d'azote (NF<sub>3</sub>).

De plus, la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée établit un fonds de technologie de 25 millions de francs par an alimenté par une partie des recettes de la taxe sur le CO<sub>2</sub>. La Confédération peut ainsi cautionner des prêts aux entreprises et leur faciliter l'accès à des investisseurs. Cela concerne en particulier les entreprises actives dans le développement et la commercialisation de nouvelles technologies visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, à diffuser des énergies renouvelables et à conserver les ressources naturelles.

Les recettes de la taxe sur le CO<sub>2</sub> seront distribuées majoritairement à la population, par l'intermédiaire des caisses maladie, et à l'économie, par celui des caisses de compensations AVS. La distribution par tête ou par franc de salaire est indépendante de la consommation et profite donc à tous les ménages et à toutes les entreprises qui utilisent peu de combustible.

Finalement, des mesures d'encouragement à l'information, à la formation et au conseil sont prévues dans la loi.

### **3.2 Autres instruments**

Outre la loi sur le CO<sub>2</sub>, d'autres mesures de politique environnementale, de politique énergétique, de politique des transports, de politique financière, de politique agricole et de politique de l'exploitation forestière et de l'économie du bois contribuent également à la réalisation des objectifs climatiques après 2012. Les principales mesures dans d'autres domaines politiques ayant une incidence importante sur le climat sont brièvement présentées ci-après.

#### **Stratégie énergétique 2050**

Après la catastrophe nucléaire survenue à Fukushima le 11 mars 2011, le Conseil fédéral a décidé le 25 mai 2011 de renoncer au nucléaire à moyen terme<sup>32</sup>. Les centrales nucléaires actuelles seront mises à l'arrêt à la fin de leur durée d'exploitation et ne seront pas remplacées. Afin de garantir la sécurité d'approvisionnement, le Conseil fédéral table, dans le contexte de sa Stratégie énergétique 2050, sur des économies accrues (efficacité énergétique), sur le développement de la force hydraulique et des nouvelles énergies renouvelables et, au besoin, sur la production d'électricité à base de combustible fossile (installations de couplage chaleur-force, centrales à gaz à cycle combiné) ainsi que sur les importations. Il s'agira par ailleurs de développer rapidement les réseaux d'électricité et d'intensifier la recherche énergétique.

En septembre 2013, le Conseil fédéral a adopté un premier paquet de mesures pour la transformation progressive de l'approvisionnement énergétique suisse. La mise en œuvre de ces mesures requiert une révision totale de la loi sur l'énergie et d'autres adaptations légales, y compris de la loi sur le CO<sub>2</sub>. La Stratégie énergétique 2050 soutient également la politique climatique de la Suisse. Le Conseil fédéral proposera cette stratégie comme contre-projet indirect à l'initiative populaire Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative «Sortir du nucléaire»), ce qui implique que le Parlement devra terminer ses discussions d'ici février 2015.

<sup>32</sup> [www.uvek.admin.ch](http://www.uvek.admin.ch) > Thèmes > Energie > Stratégie énergétique 2050 > Objectifs et mesures



Dans la deuxième phase de la Stratégie énergétique 2050, des taxes sur le climat et sur les énergies devraient être introduites, l'actuel système d'encouragement (1<sup>re</sup> phase) passera à un système incitatif. L'élaboration de ce système se fera au travers d'une collaboration entre le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications (DETEC) et le Département fédéral des finances (DFF). Le 28 septembre 2012, le Conseil fédéral a chargé le DFF de préparer un système d'incitation en matière d'énergie pour la deuxième phase de la Stratégie énergétique 2050. Un projet soumis à consultation sera élaboré en ce sens d'ici le début de 2015.

### **Stratégie Climat pour l'agriculture**

L'objectif majeur de la Stratégie Climat pour l'agriculture, élaborée par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), a plusieurs dimensions: il faut simultanément augmenter la production et réduire les émissions. Cette stratégie vise la réduction des émissions de l'agriculture d'au moins un tiers d'ici à 2050. En combinaison avec une évolution correspondante des schémas de consommation, la réduction des émissions dans l'agriculture et dans l'alimentation doit même atteindre deux tiers. La stratégie met l'accent sur la production agricole, mais les secteurs situés en amont et en aval ainsi que la consommation des denrées alimentaires sont également pris en considération.

### **Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)**

La RPLP est perçue sur tous les véhicules utilitaires dont le poids est supérieur à 3,5 tonnes. Son produit est en partie utilisé pour le financement de projets d'infrastructures pour le transport ferroviaire. Elle est déterminée en fonction des kilomètres parcourus, du poids et des valeurs d'émission (catégories Euro). La RPLP a, de ce fait, un effet incitatif ayant une incidence favorable sur le climat, notamment de par le transfert du trafic lourd de la route au rail. Depuis la dernière augmentation, en juillet 2012, le tarif de la taxe se situe entre 2,28 et 3,10 centimes par tonne kilométrique.

### **Autres mesures de réduction des émissions**

D'autres mesures et politiques sectorielles complètent les instruments susmentionnés en contribuant à l'objectif de réduction des émissions, notamment:

- l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts visant l'exploitation durable du bois et la prévention des dégâts aux forêts<sup>33</sup>;
- l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air<sup>34</sup> et l'ordonnance du 12 novembre 1997 sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils<sup>35</sup>;
- l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques<sup>36</sup>, qui régleme les substances appauvrissant la couche d'ozone (CFC, HCFC) et les gaz à effet de serre synthétiques (HFC, PFC, SF<sub>6</sub>);

33 RS 921.01

34 RS 814.318.142.1

35 RS 814.018

36 RS 814.81

- les incitations fiscales prévues par les cantons pour les véhicules à faible taux d'émissions; l'exonération partielle ou totale pour les biocarburants de l'impôt sur les huiles minérales (loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales<sup>37</sup>).

### **3.3 Conditions pour l'approbation par la Suisse de l'amendement**

L'engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions (QELRC) pour les Parties au Protocole de Kyoto correspond à l'objectif de réduction annoncé en 2020 par rapport à 1990; il est exprimé en «budget carbone» pour la période 2013–2020. Dans le cadre de ce budget d'émissions, traduit en tonnes de CO<sub>2</sub> équivalent, des droits d'émission (AAUs) sont attribués aux Parties au Protocole de Kyoto.

Pour des raisons d'intégrité environnementale, l'engagement chiffré de la période 2008–2012 a été choisi par la Suisse comme point de départ pour la trajectoire de réduction des émissions sur la période 2013–2020. Cela a pour conséquence que les réductions d'émissions qui n'ont pas été effectuées en Suisse, mais compensées par l'achat de certificats de réduction des émissions étrangers par le biais de la Fondation centime climatique, doivent être reportées sur la période suivante (2013–2020). La différence entre le budget d'émissions établi en vertu de l'engagement de Kyoto et les émissions réelles ne peut être compensée dans la deuxième période d'engagement que par des certificats étrangers supplémentaires.

La part de réduction des émissions qui n'a pas été effectuée pendant la période 2008–2012 en Suisse provient du secteur du transport: l'objectif pour les carburants fixé dans l'ancienne loi sur le CO<sub>2</sub> (réduction de 8 % sur la période 2008–2012) n'a pas été atteint et la Fondation centime climatique a été mandatée par la Confédération pour acquérir des certificats afin que la Suisse puisse néanmoins remplir ses objectifs de réduction de la première période d'engagement du Protocole de Kyoto.

Du point de vue de la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la Suisse atteindra une réduction de 20 % à la fin de la deuxième période en 2020, sans l'utilisation de certificats. Cette réduction sera effectuée uniquement en Suisse, comme exigé par la loi sur le CO<sub>2</sub> révisée. L'objectif de réduction des gaz à effet de serre de la loi est défini par rapport à l'année 2020, alors que celui du Protocole de Kyoto est défini par rapport à un «budget» du total des émissions pour la période 2013–2020. La différence des émissions qui pourrait résulter des deux approches devra être couverte par des certificats de réduction des émissions (voir Figure 1, triangle hachuré).

Les certificats permettront uniquement à la Suisse de remplir son objectif international de réduction. Le part de réduction attribuée à ces certificats est évaluée à environ 12 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>. L'achat de ces certificats, basé sur le prix actuel du marché des certificats de réduction des émissions étrangers, coûterait actuellement entre 12 à 18 millions de francs suisses. Pour l'acquisition des certificats nécessaires, le DETEC a conclu, le 8 octobre 2013, un contrat avec la Fondation centime climatique au sujet de l'utilisation des fonds restant de la période 2008–2012 qui s'élevaient à environ 100 millions de francs. Le contrat prévoit que la fondation utili-

<sup>37</sup> RS 641.61

sera ces moyens financiers principalement pour des projets qui génèrent des certificats de réduction des émissions. Ces certificats seront livrés gratuitement à la Confédération afin qu'elle remplisse ses obligations internationales. De cette manière, les engagements relatifs à la seconde période du Protocole de Kyoto ne devraient vraisemblablement pas engendrer de coûts supplémentaires pour la Confédération. Ces certificats devront remplir les exigences de qualité fixées à l'art. 6 de la loi sur le CO<sub>2</sub> et à l'art. 4 de l'ordonnance sur le CO<sub>2</sub>.

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences économiques**

La mise en œuvre de la deuxième période du Protocole de Kyoto recourt à des mesures relevant de différentes politiques sectorielles, comme exposé ci-dessus aux ch. 3.1 et 3.2. La loi sur le CO<sub>2</sub> révisée, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, permet la continuation et le renforcement (par ex. par l'allocation de moyens financiers supplémentaires au Programme national Bâtiment) des instruments de la loi sur le CO<sub>2</sub> dont l'entrée en vigueur remonte à 2000.

L'approbation de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto n'implique pas de coûts supplémentaires. L'acquisition de certificats pour remplir l'objectif de réduction exprimé sous forme de «budget d'émissions» dans le cadre du Protocole de Kyoto sera couverte essentiellement par les fonds rémanents de la Fondation centime climatique et ne devraient entraîner aucun coût (voir ch. 3.3). En effet, durant la période 2005–2012, un prélèvement de 1,5 centime sur chaque litre d'essence et de diesel vendus a été effectué sur des bases privées et versé à la Fondation centime climatique. Celle-ci a pu s'acquitter de son engagement vis-à-vis du DETEC à des coûts plus bas que prévus. Elle dispose donc d'une réserve financière et de certificats qui peuvent être utilisés pour la deuxième période d'engagement.

Toutefois, le renforcement récent du régime climatique international, dans le cadre de décisions prises en vertu de la Convention-cadre et du Protocole de Kyoto (indépendamment de la deuxième période du Protocole de Kyoto et de son approbation), implique une augmentation des tâches que l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) devra assurer, notamment en ce qui concerne l'élaboration des rapports (voir ch. 4.3).

## **4.2 Conséquences pour la Confédération et les cantons**

### **4.2.1 Confédération**

En approuvant l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto, la Suisse s'engage à respecter le nouvel objectif pour la deuxième période 2013–2020 de la même manière qu'elle l'a fait pour la première période. La mise en œuvre de l'engagement est essentiellement du ressort de la Confédération.

La mise en œuvre des instruments de la politique climatique selon la loi sur le CO<sub>2</sub> et les autres mesures pertinentes pour le CO<sub>2</sub> sont sous la responsabilité de l'OFEV, de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), de l'Office fédéral du développement territorial ainsi que de l'OFAG. Mise à part l'exécution des mesures relevant de la

politique climatique, les charges liées à la mise en œuvre par la Suisse en tant qu'Etat Partie au Protocole de Kyoto sont essentiellement concentrées autour de l'établissement de l'inventaire annuel des émissions de gaz à effet de serre ainsi que du rapport périodique sur le respect des engagements.

L'OFEV a la responsabilité d'assurer le respect des directives du Protocole de Kyoto en matière de rapport périodique sur l'évolution des émissions et des mesures. Ces règles sont exigeantes en ce qui concerne la qualité des données et la transparence, et demandent des examens indépendants réguliers qui sont effectués dans le cadre de contrôles internationaux. Pour l'élaboration de l'inventaire national des gaz à effet de serre, l'OFEV a déjà établi un système national pour le relevé des données, ainsi que pour leur traitement et documentation. De plus, l'OFEV héberge le secrétariat pour l'utilisation des mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, ainsi que le registre national des échanges de quotas d'émission.

#### **4.2.2 Cantons et communes**

L'approbation de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto n'impose pas de tâches supplémentaires pour les cantons et les communes.

#### **4.3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

Les certificats d'émission supplémentaires permettant à la Suisse de remplir ses obligations de réduction sous le Protocole de Kyoto seront mis à disposition bénévolement par la Fondation centime climatique (voir ch. 3.3). Ainsi, la Suisse disposera des certificats nécessaires afin d'atteindre son objectif de réduction exprimé selon un «budget».

Les bases pour l'élaboration des rapports annuels sur l'évolution des émissions de gaz à effet de serre ainsi que pour le registre national existent et sont suffisantes pour la deuxième période d'engagement. Cependant, les exigences concernant les rapports annuels ont augmenté. Ainsi, le domaine d'application du Protocole de Kyoto a été étendu à de nouveaux gaz (au NF<sub>3</sub> et dans le groupe des HFC), ainsi qu'à de nouvelles prestations des puits de carbone (produits en bois et renaturation des zones humides). De plus, les lignes directrices pour les rapports sont devenues plus exigeantes en ce qui concerne la qualité des données, et la fréquence des rapports est passée de quatre à deux ans. Ces nouvelles tâches demandent l'équivalent d'un demi-poste à l'OFEV, qui sera compensé à l'interne.

En accord avec les règles du Protocole, l'OFEV gère un registre national des échanges de quotas d'émission dans lequel sont enregistrés les droits d'émission et les certificats de la Suisse ainsi que ceux des opérateurs privés (entreprises). Ce système d'enregistrement électronique est comparable au dépôt de papier-valeurs d'une banque. Les détenteurs de comptes sont des entreprises suisses qui sont exemptées de la taxe sur le CO<sub>2</sub> et qui participent à l'échange des quotas d'émission, ainsi que des opérateurs nationaux et étrangers. Ces opérateurs privés déposent dans le registre leurs certificats d'émission et participent aux transactions nationales et internationales. Suite à des cas de fraude dans plusieurs pays européens, les exigences de sécurité du registre national ont été augmentées pour protéger les valeurs enregis-

trées. Afin d'élever la sécurité du registre national, le Conseil fédéral a accordé, par décision du 11 mai 2011, 200 % de postes supplémentaires limités jusqu'à fin 2014. La limitation dans le temps de ces postes se fondait sur l'incertitude de l'évolution du marché des émissions et des solutions disponibles pour le registre durant la période post-2012. Tenant compte du fait qu'une externalisation du registre serait coûteuse et moins satisfaisante pour les clients, l'OFEV a décidé de continuer à gérer le registre. A cet effet, les ressources en personnel ne doivent pas être augmentées, mais les deux postes limités jusqu'en 2014 doivent être transformés en postes permanents. A l'heure actuelle, ces postes sont déjà financés au moyen de la taxe sur le CO<sub>2</sub>.

## **5 Conformité avec le programme de législation et les stratégies nationales du Conseil fédéral**

Le projet de révision du Protocole de Kyoto a été annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>38</sup> et dans l'arrêt fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>39</sup>. Cette approbation va dans le sens du plan d'action de mise en œuvre de la stratégie pour le développement durable 2012–2015 contenue dans le programme de législature 2011 à 2015.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

La constitutionnalité du projet d'arrêt fédéral portant approbation de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto découle de l'art. 54, al. 1, Constitution (Cst.)<sup>40</sup>, qui confère à la Confédération la compétence de conclure des traités internationaux. Selon l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux qui relèvent de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24 al. 2 loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>41</sup>; art. 7a al.1 loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>42</sup>). S'agissant de l'amendement au Protocole, une telle délégation en faveur du Conseil fédéral n'est pas prévue, de sorte que l'Assemblée fédérale doit approuver l'amendement.

### **6.2 Conformité avec le droit international**

L'amendement de Doha au Protocole de Kyoto vise essentiellement à prolonger le régime du Protocole en établissant une deuxième période d'engagement; il est conforme au droit international. De plus, cet amendement est en conformité avec les

<sup>38</sup> FF 2012 349, 443 et 484

<sup>39</sup> FF 2012 6667, 6676

<sup>40</sup> RS 101

<sup>41</sup> RS 171.10

<sup>42</sup> RS 172.010

obligations internationales de la Suisse, vu qu'il s'inscrit dans la Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992<sup>43</sup> sur les changements climatiques.

### **6.3                      Forme de l'acte à adopter**

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., sont soumis au référendum facultatif les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et qui ne peuvent pas être dénoncés, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

L'amendement de Doha au Protocole de Kyoto a pour but de prolonger la durée des engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction des émissions pour une deuxième période, de fixer de nouveaux engagements et d'apporter les adaptations nécessaires à cet égard. Il ne modifie en revanche pas le régime même du Protocole.

Le Protocole révisé, conclu pour une durée indéterminée, peut être dénoncé à tout moment conformément à son art. 27, par. 1. La dénonciation prend effet à l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date à laquelle le Dépositaire en reçoit notification ou à toute autre date ultérieure spécifiée dans ladite notification (art. 27, par. 2, du Protocole). La même possibilité de dénonciation existe pour la Convention en vertu de son art. 25. Une dénonciation de cette dernière entraîne automatiquement la dénonciation du Protocole de Kyoto (art. 27, par. 3, du Protocole).

Le Protocole révisé ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale.

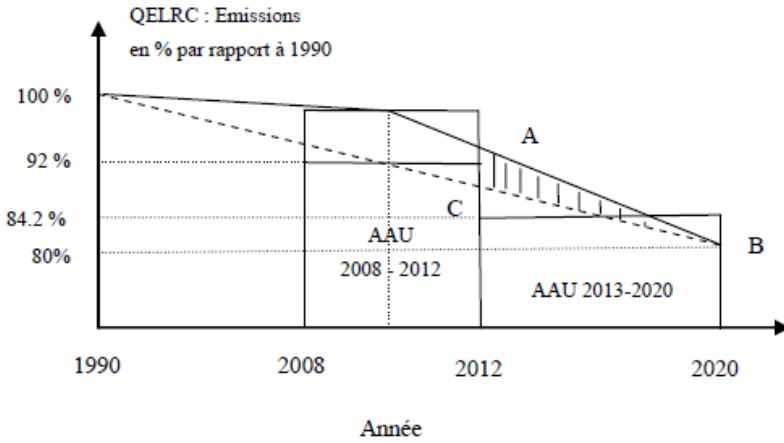
L'amendement de Doha au Protocole contient pourtant des dispositions importantes fixant des règles de droit dont la mise en œuvre se base sur des lois fédérales. L'arrêté fédéral portant approbation de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto est dès lors soumis au référendum facultatif, conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

<sup>43</sup> RS 0.814.01

## Liste des abréviations

AAU	Unité de quantité attribuée (en anglais: <i>Assigned Amount Unit</i> ), 1 AAU = 1 tonne de CO <sub>2</sub> équivalent
CDM	Mécanisme pour un développement propre, MDP (cf. art. 12 du Protocole de Kyoto, en anglais: <i>Clean Development Mechanism</i> )
CMP	Réunion des Parties au Protocole de Kyoto (en anglais: <i>Meeting of the Parties</i> )
COP	Conférence des Parties à la Convention (en anglais: <i>Conference of the Parties</i> )
IET	Echange de droits d'émission, ET (cf. art. 17 du Protocole de Kyoto, en anglais: <i>International Emissions Trading</i> )
JI	Mise en œuvre conjointe, MOC (cf. art. 6 du Protocole de Kyoto, en anglais: <i>Joint Implementation</i> )
LULUCF	Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (en anglais: <i>Land Use, Land-Use Change and Forestry</i> )
NAMAs	Actions d'atténuation appropriées au niveau national (en anglais: <i>Nationally Appropriate Mitigation Actions</i> )
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement
QELRC	Engagement chiffré de limitation ou de réduction des émissions pour la période d'engagement (en anglais: <i>Quantified Emission Limitation and Reduction Commitment</i> )
RPLP	Redevance sur le trafic des poids-lourds liée aux prestations
SEQE	Système d'échange de quotas d'émission
UNFCCC	Convention-cadre des Nations Unies contre les changements climatiques (en anglais: <i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> )

Figure 1



Le budget des émissions pour la première période d'engagement allant de 2008 à 2012 (rectangle délimité en haut par la ligne 92 %) a été dépassé et compensé par des certificats étrangers (rectangle dont la base est la ligne 92 %). La ligne continue représente la réduction des émissions nécessaire pour atteindre l'objectif de la loi sur le CO<sub>2</sub> d'une réduction de 20 % en 2020. La ligne discontinue représente le développement des émissions pour la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto, de 2013 à 2020 (rectangle délimité en haut par la ligne 84,2 %). La zone hachurée dans le triangle ABC représente la différence entre les émissions et la quantité attribuée (AAUs) qui devra être compensée avec des certificats étrangers.