

Cancún 2010 : l'économie soutient une protection active du climat

dossierpolitique

29 novembre 2010 Numéro 24

Un an après Copenhague. Rarement les attentes auront été aussi faibles à la veille d'une conférence climatique de l'ONU. Après le sommet de Copenhague, celui de Cancún en 2010 doit en priorité restaurer la confiance dans le processus de négociation. La nouvelle chef du Secrétariat de l'ONU pour les changements climatiques, Christiana Figueres, reconnaît très justement qu'« un résultat concret est nécessaire et urgent ». Des réglementations transitoires sont également indispensables afin que le commerce des certificats d'émission ne cesse pas abruptement fin 2012. Cependant, on est encore loin d'un vaste accord international juridiquement contraignant. À l'heure actuelle, la situation n'est pas satisfaisante pour les entreprises, car des conditions-cadre différentes induisent des distorsions de concurrence. L'économie suisse continue néanmoins de soutenir une protection active du climat. Au cours de ces dernières années, elle a déjà démontré plus d'une fois qu'elle est la plus grande contributrice au respect des engagements internationaux de la Suisse.

Position d'economiesuisse

► **economiesuisse s'engage** afin que la Suisse joue un rôle actif à Cancún et qu'elle montre la voie à la politique climatique de demain.

► **Le choix de la Suisse de miser sur des incitations, des mesures volontaires et des investissements des entreprises est largement couronné de succès.** La politique climatique helvétique, et donc le respect des engagements découlant du protocole de Kyoto, seraient un échec sans la contribution de l'économie.

► **Mettre en œuvre des mesures en Suisse et à l'étranger est le meilleur moyen de garantir une contribution optimale à la politique climatique internationale.** Il importera donc de veiller, dans le cadre de la nouvelle loi sur le CO₂, à ce que les mesures puissent être mises en œuvre en Suisse et à l'étranger.

Protection du climat : une tâche permanente de l'économie

► L'absence d'objectifs internationaux ne facilite pas l'orientation de la politique climatique suisse

La politique climatique de demain se négocie à l'échelle internationale. Après le sommet de Copenhague, les négociateurs sont devenus plus prudents et ont adopté la politique des petits pas. La conférence qui se tient du 29 novembre au 10 décembre 2010 à Cancún doit en premier lieu restaurer la confiance dans un processus de négociation complexe. La politique climatique fait par ailleurs l'objet de débats parlementaires en Suisse. Le projet concerné se trouve maintenant devant la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E). La tâche de cette dernière est d'élaborer une révision de la loi sur le CO₂ qui s'inscrive dans le cadre international et s'appuie sur les objectifs arrêtés par nos principaux partenaires commerciaux. Comme les négociations internationales progressent lentement et que des objectifs contraignants sont encore éloignés, cette situation ne facilite pas l'orientation de la politique nationale.

► Les mesures volontaires de l'économie ont fait leurs preuves

L'économie et l'écologie ne sont pas antinomiques, elles se complètent

Le succès de la politique climatique dépend au final des conditions-cadre nationales et internationales. Le choix de la Suisse de miser sur des incitations, des mesures volontaires et des investissements des entreprises est couronné de succès. Le mécanisme actuel des conventions d'objectif permet de fixer des objectifs de réduction des émissions de CO₂ en tenant compte des possibilités des entreprises. Les investissements requis pour mettre en œuvre les objectifs sont toujours rentables. Le respect d'une convention d'objectif permet aux entreprises d'être exemptées de la taxe CO₂.

► Des solutions focalisées sur le marché et sur la pratique doivent déterminer la politique climatique de demain

Il n'y a pas de motifs rationnels de changer de stratégie. Indépendamment du niveau des objectifs internationaux à partir de 2012, il est évident que le système helvétique en matière d'émissions de CO₂ présente de grands avantages. En comparaison internationale, il est pragmatique et son coût est faible. La politique climatique future se doit donc d'être axée sur la pratique et rester réaliste. Des solutions focalisées sur le marché, en particulier le commerce des certificats d'émission, doivent rester possibles. Un marché helvétique serait trop petit, c'est pourquoi les entreprises actives en Suisse doivent pouvoir adhérer au système européen. De plus, il faut éviter de créer une réglementation complexe dont la mise en œuvre nécessiterait de nouvelles prescriptions qui alourdiraient les coûts.

L'économie est prête à apporter sa contribution, qui n'est pas négligeable, pour la période de 2012 à 2020 aussi. Mais elle réclame à ce titre une marge de manœuvre aussi grande que possible.

De Copenhague à Cancún

► Le sommet de Copenhague a ébranlé la confiance dans le processus de négociation

Les enseignements du sommet de Copenhague

Au terme d'une année de négociations intensives, un accord vaste et juridiquement contraignant devait être signé en décembre 2009. Cela ne s'est pas passé ainsi : malgré des séances se prolongeant tard dans la nuit et la présence des principaux chefs d'États de la planète, le compromis conclu s'est révélé très inférieur aux attentes. Dans la nuit du 18 au 19 décembre 2009, vingt-cinq États ont conjointement élaboré un accord. Le plénum, c'est-à-dire les autres États présents, en a pris acte (cf. encadré), mais ne l'a pas ratifié. Cela a fortement ébranlé la confiance dans le processus de négociation. En réaction, Yvo de Boer, secrétaire exécutif de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, a démissionné après quatre années à ce poste. Voilà qui démontre la difficulté de négocier un accord ambitieux. Autrement dit, si on souhaite réellement parvenir à un résultat au niveau mondial, il faut consacrer plus d'énergie aux contenus et aux négociations. Des chiffres, du réalisme et de la ténacité dans les discussions diplomatiques sont indispensables.

L'accord de Copenhague

1. La collaboration à long terme dans le domaine de la lutte contre le changement climatique doit être intensifiée. L'objectif, scientifiquement fondé, d'une limitation à 2° C du réchauffement est reconnu. La collaboration repose sur le principe de l'équité et le développement durable.
2. Il importe d'infléchir l'évolution des émissions mondiales et nationales le plus vite possible.
3. Afin de soutenir des mesures d'adaptation dans les pays en développement, les pays développés mettent à disposition des ressources, des technologies et une aide pour la mise en place de capacités adaptées, prévisibles et durables.
4. Les États parties à l'Annexe I de la Convention des Nations unies sur les changements climatiques (c'est-à-dire les pays industrialisés) s'engagent à mettre en œuvre individuellement ou conjointement les objectifs de réduction des émissions d'ici à 2020. Il a été décidé que ces objectifs seraient énumérés dans l'Annexe I à l'accord de Copenhague jusqu'au 1er février 2010.
5. Les États qui ne sont pas partie à l'Annexe I (c'est-à-dire les pays en développement) mettent en œuvre les mesures de réduction figurant dans l'Annexe II, dont la liste devait être établie jusqu'au 1er février 2010. Les pays les moins développés prennent des mesures volontaires et bénéficient d'un soutien. Les pays en développement communiquent les mesures de réduction prises sur la base de directives adoptées par la conférence des parties à la convention. Les mesures complémentaires sont inscrites dans l'Annexe II. Les mesures de réduction prises par les États qui ne sont pas parties à l'Annexe I sont évaluées, communiquées et examinées au niveau des pays. Les États concernés communiquent leurs résultats tous les deux ans. En outre, les mesures de réduction pour lesquelles les États demandent un soutien financier sont consignées dans un registre. Les mesures qui bénéficient d'un soutien sont répertoriées dans l'Annexe II. Elles sont aussi évaluées, communiquées et examinées au niveau international.

6. Les efforts en vue d'une réduction des émissions imputables à la déforestation et à la dégradation des forêts doivent être renforcés. La mise en place immédiate d'un mécanisme ad hoc (REDD+) créera les incitations correspondantes. L'objectif consiste à obtenir des ressources de la part des pays industrialisés.

7. Il convient d'accroître l'efficacité et de promouvoir les mesures de réduction. Les pays en développement doivent être incités à poursuivre leur croissance à un niveau d'émission moindre.

8. Il faut mobiliser les ressources disponibles, en trouver d'autres et améliorer l'accès à ces ressources des pays en développement, afin de financer des mesures de réduction supplémentaires (y compris REDD+), des adaptations, le développement des technologies et leur transfert ainsi que la mise en place de capacités. Les pays industrialisés s'engagent à fournir 30 milliards de dollars supplémentaires pour la période de 2010 à 2012. Les moyens destinés à financer des adaptations seront en priorité mis à la disposition des pays les moins développés, des petits États insulaires et des pays africains. Les pays industrialisés se fixent pour objectif de réunir 100 milliards de dollars d'ici à 2020. Ils proviendront de sources publiques et privées.

9. Un comité de haut niveau suivra l'évolution des contributions pour le financement à long terme.

10. La création d'un « Copenhagen Green Climate Fund » est prévue pour soutenir les réductions (y compris REDD+), les adaptations, la mise en place de capacités, le développement et le transfert des technologies.

11. Un nouveau mécanisme accélérera l'évolution et le transfert des technologies.

12. La mise en œuvre de cet accord sera examinée d'ici à fin 2015. L'évaluation se fera à l'aune, entre autres, de l'objectif à long terme de l'accord : limiter la concentration des gaz à effet de serre à un niveau sans danger pour le climat.

► Les droits de douane punitifs dissimulent des mesures protectionnistes

Des droits de douane punitifs ne sont pas la solution

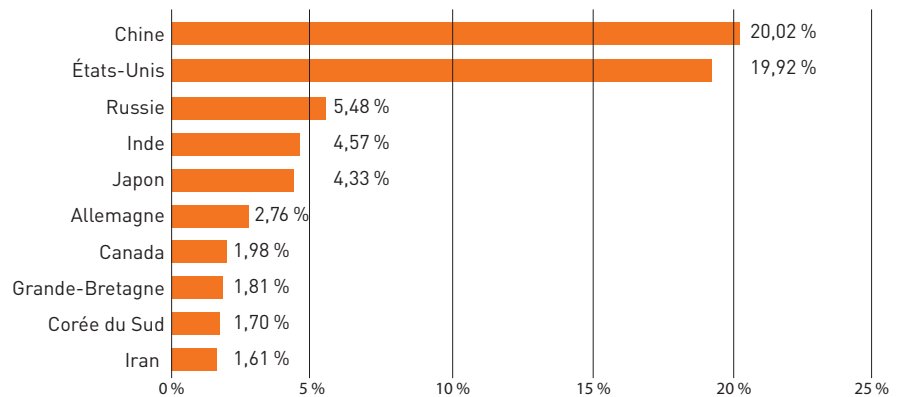
La pression en vue de la perception de droit de douane punitifs sur les importations de produits de secteurs d'activité caractérisés par des émissions de CO₂ importantes s'intensifie, en particulier à l'égard de la Chine et de l'Inde, qui ne se sont engagées à aucune réduction. Les appels dans ce sens se multiplient aussi au sein de l'UE. La France en particulier a demandé à plusieurs reprises la perception de droits de douane punitifs sur des produits de pays dont les émissions de CO₂ continuent d'augmenter sans fléchir. Selon un article publié dans le New York Times, la délégation américaine aurait tenté – sans succès – de faire inscrire dans le document final de Copenhague la possibilité d'instituer unilatéralement des amendes. Les mesures de politique commerciale de ce type sont controversées. Leur efficacité par rapport à la protection du climat est des plus discutables. Ces revendications dissimulent notamment des mesures protectionnistes qui pourraient avoir des conséquences graves sur le commerce.

Graphique 1

► La Chine a ravi aux États-Unis le titre de principal émetteur de CO₂ du monde.

Indice CO₂ 2010 : les dix principaux émetteurs de la planète

Part des émissions mondiales de CO₂, en %



Source : AIE 2009

► L'UE a perdu son statut de pionnier dans les discussions climatiques internationales

De nombreux obstacles à surmonter

Au printemps 2010, des experts de quelque 190 États se sont réunis à Bonn. Les participants de cette première réunion depuis Copenhague ont examiné des questions de procédure et fixé des dates pour de futures conférences. Ce sont des changements par rapport aux procédures habituelles de l'ONU qui ont provoqué l'échec de la conférence de Copenhague. On a reproché en particulier à la délégation américaine et aux représentants de la Chine d'avoir ignoré les procédures de l'ONU et d'avoir imposé leurs propres règles à la conférence. Le déroulement du sommet a provoqué des accrocs et suscité la méfiance au sein de la communauté internationale. L'UE n'a pas pu jouer un rôle de pionnier comme par le passé. De nombreux chefs d'États membres de l'UE n'ont pas été conviés aux négociations internes menées entre les États-Unis, la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud. On ignore encore si l'UE pourra retrouver son rôle de leader. Elle n'a pas surenchéri par rapport à son objectif d'une réduction de 20 % d'ici à 2020 des émissions de gaz à effet de serre.

► La conclusion d'un vaste accord climatique semble de plus en plus s'éloigner

Aucun progrès n'a pu être accompli lors de la conférence qui s'est tenue cet été à Bonn. Les débats sont restés en deçà des progrès et des décisions de Copenhague. Les grands pays émergents rechignent à accepter les exigences des pays occidentaux. Ces pays ne parlent plus non plus de maîtriser la croissance de leurs émissions de CO₂, alors qu'ils l'avaient fait à Copenhague. Dans ce contexte, la conclusion d'un vaste accord climatique semble s'éloigner de plus en plus. La tentative infructueuse du président américain Barack Obama, en juillet 2010, de réunir une majorité de voix au Sénat en faveur d'une loi sur la protection du climat n'a pas non plus amélioré la situation.

► En raison des difficultés financières qu'elle connaît, l'UE ne peut fournir des ressources financières supplémentaires aux pays émergents

► La Chine et les États-Unis se reprochent réciproquement de bloquer les négociations climatiques

► Les experts s'attendent à une augmentation de la consommation des énergies primaires : 93 % de la hausse seraient imputables aux pays émergents

Les fonds à réunir par les pays industrialisés : une épreuve de vérité

Conformément au point 8 de l'accord de Copenhague, les pays industrialisés s'engagent à fournir 30 milliards de dollars supplémentaires pour la période de 2010 à 2012. Ils se fixent pour objectif de réunir 100 milliards de dollars d'ici à 2020. L'UE a promis de mettre 2,4 milliards d'euros par an à disposition des pays les plus pauvres jusqu'en 2012. La Suisse a aussi évoqué la possibilité d'une contribution. Aucun autre État n'a envoyé de signal similaire. Compte tenu des difficultés financières rencontrées par plusieurs États membres de l'UE, une part substantielle des ressources promises ne seront pas des moyens supplémentaires. En effet, des États réaffecteront simplement une partie des aides financières actuellement destinées à la coopération au développement. Cette perspective irrite les pays en développement, qui sont donc de moins en moins disposés à soutenir des mesures d'économie de marché en vue de compenser les émissions de gaz à effet de serre. Si les mesures de ce type devaient être abandonnées, le protocole de Kyoto perdrait un facteur de succès majeur.

Peu de progrès ont été réalisés avant la conférence de Cancún

La dernière conférence avant Cancún s'est tenue début octobre 2010. Réunis dans la ville portuaire de Tianjin, en Chine, les représentants de 177 pays ne sont pas parvenus à se mettre d'accord. La cheffe du Secrétariat de l'ONU pour les changements climatiques, Christiana Figueres, a déclaré après la conférence que toutes les parties étaient plus au clair sur ce qui pouvait être réalisé en décembre à Cancún. Il s'agira seulement d'identifier des lignes directrices. Celles-ci constitueront les fondements d'un accord climatique global à venir. On ne visera plus la conclusion d'un accord. Une fois de plus, les négociations ont été marquées par l'antagonisme entre les États-Unis et la Chine. Les deux États, qui sont à l'origine de 40 % des émissions de gaz à effet de serre actuelles, se reprochent l'un l'autre de bloquer les négociations. Lors de la conférence de Tianjin, les négociateurs de 177 pays se sont affrontés sur le financement de la protection du climat et la forme juridique d'un futur accord climatique mondial. Lors de la clôture de la conférence, les délégations de l'Union européenne, des États-Unis et de la Chine ont exprimé leur déception face à l'absence de résultat. Les seules avancées concernent la création d'un fonds climatique, qui pourrait être décidée à Cancún. Ce fonds servirait à financer des projets dans le domaine de la protection du climat.

La limitation du réchauffement à 2° C au maximum hors de portée ?

À la mi-novembre 2010, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) a publié ses prévisions dans une étude intitulée *World-Energy-Outlook 2010*. Elle constate que les mesures annoncées par différents pays ne seront de loin pas suffisantes pour limiter le réchauffement climatique à 2° C par rapport au niveau préindustriel, l'objectif non contraignant fixé dans l'accord de Copenhague. Pourtant, d'après les projections de l'AIE, cet objectif n'est pas inatteignable. Cela nécessiterait toutefois des mesures très importantes et coûteuses après 2020. L'AIE a aussi des doutes sérieux en ce qui concerne la transformation du secteur mondial de l'énergie dans le temps à disposition, en particulier en lien avec la baisse des émissions qu'il implique. D'après les calculs de l'AIE, il faut s'attendre à une nouvelle hausse de la demande pour toutes les sources d'énergie. Malgré les efforts déployés dans le cadre de la politique climatique, plus de la moitié de la hausse concernerait les énergies fossiles. Le gaz naturel, qui émet moins de CO₂ que d'autres combustibles fossiles et est plus facile à extraire que par le passé, connaîtra une croissance supérieure à la moyenne.

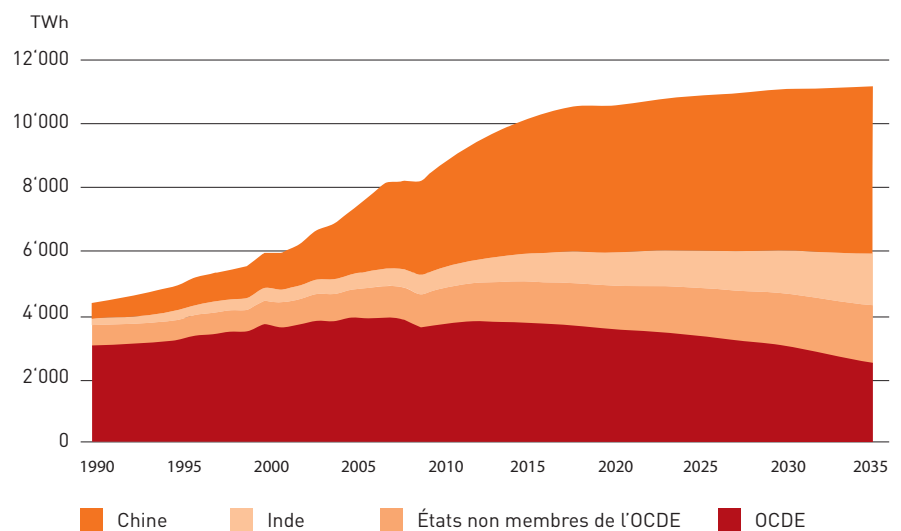
Néanmoins, l'énergie primaire la plus utilisée sera le charbon. Les États non membres de l'OCDE seront responsables de 93 % de la hausse attendue de la demande mondiale d'énergies primaires. Cette évolution reflète une croissance économique rapide, l'industrialisation, la croissance démographique et l'urbanisation de ces pays. La Chine sera à l'origine de la majeure partie de l'électricité produite dans des centrales à charbon et doublera pratiquement sa production par rapport à aujourd'hui (cf. graphique). La part des pays de l'OCDE devrait en revanche reculer. À l'inverse, les émissions des pays qui n'ont pas pris d'engagements en matière de protection du climat et n'en prendront pas ces prochaines années devraient augmenter sensiblement. Le protocole de Kyoto et sa prolongation éventuelle perdraient proportionnellement en importance.

Graphique 2

► La Chine doublera sa production d'électricité à partir du charbon d'ici à 2035.

La Chine affichera la croissance la plus forte

Production d'électricité dans des centrales à charbon, en TWh



Source : World Energy Outlook 2010, AIE

► Les divergences politiques ne doivent pas être sous-estimées

Les attentes envers la conférence climatique de Cancún

À la mi-novembre 2010, la cheffe du Secrétariat de l'ONU pour les changements climatiques, Christina Figueres, avait confié ses attentes relatives à la conférence de Cancún : les gouvernements pourraient convenir d'un plan commun pour des activités allant plus loin dans les domaines de l'adaptation aux changements climatiques, des transferts de technologie et de la protection des forêts. De plus, la création d'un fonds destiné à financer la coopération internationale et le soutien aux pays en développement sur le long terme est à portée de main. Cependant, il faut se garder de sous-estimer les divergences politiques à surmonter : ce sont principalement la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'avenir du protocole de Kyoto et la question de savoir comment il est possible de fixer des objectifs et des activités contraignants à l'échelle nationale, en particulier pour les pays industrialisés.

► La coopération entre les pays industrialisés et émergents doit être garantie

Le mandat du Conseil fédéral pour Cancún

Le 17 novembre 2010, le Conseil fédéral a défini le mandat de la délégation suisse. À ses yeux, l'objectif principal de cette conférence climatique onusienne est l'adoption des grandes lignes d'un nouvel accord climatique. Il importe de trouver un équilibre entre les engagements et les concessions des pays industrialisés et émergents. D'après le Conseil fédéral, cet équilibre est décisif si l'on souhaite favoriser l'adoption éventuelle d'un vaste accord climatique à la fin 2011 en Afrique du Sud. La Suisse s'engage pour la limitation à 2° C du réchauffement climatique. Elle est à la recherche d'un nouveau régime climatique global qui prévoie des engagements pour tous les pays industrialisés et les pays nouvellement industrialisés les plus importants. Le Conseil fédéral est prêt à souscrire à une deuxième période d'engagement dans le cadre du protocole de Kyoto, correspondant aux années 2013 à 2020 aux conditions suivantes :

- Les pays industrialisés non membres du protocole s'engagent d'une manière juridiquement contraignante à réduire leurs rejets de gaz à effet de serre dans la même mesure que les pays du protocole de Kyoto,
- Les pays nouvellement industrialisés s'engagent aussi d'une manière juridiquement contraignante, dans le cadre de la convention climatique, à réduire leurs rejets de gaz à effet de serre dans la mesure de leurs possibilités.

En accord avec l'UE, la Suisse réduira ses émissions de gaz à effet de serre de 20 % au minimum d'ici à 2020, par rapport à 1990, sous réserve que le Parlement accepte. Si d'autres pays industrialisés s'engagent à atteindre des objectifs similaires et que les pays nouvellement industrialisés s'engagent à prendre des mesures appropriées, le Conseil fédéral est prêt à accepter l'objectif d'une réduction de 30 % des émissions de gaz à effet de serre.

► La Suisse conditionne son engagement à celui des pays nouvellement industrialisés

Plus de moyens pour des mesures de réduction et d'adaptation

Comme le prévoit l'accord de Copenhague, la Suisse est prête à accroître son soutien aux pays en développement pour financer des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation au changement climatique. Le Parlement aura le dernier mot à propos de l'augmentation de ces aides financières pour les années 2010-2012. À long terme, la Suisse soutient l'objectif d'un accroissement du soutien financier des pays industrialisés à 100 milliards de dollars d'ici à 2020. Le Conseil fédéral fixera le pourcentage de moyens supplémentaires et soutiendra la création d'un fonds en fonction des engagements que prendront les pays nouvellement industrialisés à Cancún.

► Les technologies seront un moteur important de la politique climatique future

Malgré les vents contraires, l'économie attend des résultats positifs

À Cancun, des jalons essentiels devront être posés pour l'élaboration d'une politique climatique mondiale réaliste. Les innovations technologiques en seront un moteur important. Si les pays industrialisés et émergents décidaient de suivre le même cap, la Suisse en profiterait également sur le plan économique. Reste à savoir comment on pourra atteindre l'objectif de la limitation à 2° C du réchauffement climatique. Ce que l'on peut dire, c'est qu'il n'y a pas de consensus politique sur les instruments juridiques et les engagements qui permettront leur mise en œuvre. La situation de départ des États-Unis et de la Chine, comme leurs concepts, sont trop différents, alors que les deux pays sont incontournables pour résoudre cette question.

► La décorrélation de la croissance et des émissions, un pilier majeur d'une politique climatique couronnée de succès

Comme souvent, la technologie sera probablement la clef de la solution, qu'il s'agisse d'applications affichant une efficacité énergétique supérieure, des possibilités d'adaptation aux changements climatiques et d'innovations réduisant radicalement les émissions de gaz à effet de serre. Enfin, la politique climatique dépendra de la capacité de l'économie à assurer la prospérité tout en décorrélant l'évolution des émissions de la croissance économique. Sur cette question en particulier, les pays industrialisés, les pays nouvellement industrialisés et les pays en développement se trouvent dans des camps opposés. Alors que les premiers doivent infléchir l'évolution de leurs émissions, les autres visent une augmentation de la prospérité.

► La politique climatique internationale, source d'opportunités pour la Suisse

La Suisse est concernée par la politique climatique internationale, cela ne fait aucun doute. Chaque pas vers un accord global présente deux avantages pour notre pays : premièrement, la place économique suisse met déjà en œuvre une politique climatique responsable. La fuite de carbone – « carbon leakage » en anglais – ou la délocalisation d'entreprises vers des pays ayant pris des engagements moins élevés en matière de protection du climat – reste une épée de Damoclès pour tous les pays qui ont ancré la protection du climat dans leur législation, et donc aussi pour la Suisse. Mais l'internationalisation croissante de la politique climatique réduit ce risque. La Suisse doit contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre où qu'elles soient générées. Cela crée, deuxièmement, des opportunités majeures : si un accord climatique global est conclu, les regards se tourneront vers des pays qui proposent des solutions et des concepts technologiques pour réduire les émissions et s'adapter au changement climatique. Cela créera des opportunités en matière d'exportations – sans le passage par des politiques industrielles étatiques. L'économie suisse, qui propose une grande diversité de produits et services, est très bien positionnée.

► La Suisse jouera un rôle actif à Cancún

économiesuisse soutient la Suisse afin qu'elle joue un rôle actif à Cancún et qu'elle montre le chemin de la politique climatique de demain. A l'occasion de l'aménagement des conditions-cadre helvétiques dans la nouvelle loi sur le CO₂, il importera donc de veiller à ce que les mesures puissent être mises en œuvre en Suisse et à l'étranger. Cette combinaison est le meilleur moyen de garantir la contribution optimale de notre pays dans la politique climatique internationale.

Pour toutes questions :

urs.naef@economiesuisse.ch

dominique.reber@economiesuisse.ch

dominique.rochat@economiesuisse.ch