

Marché suisse de quotas d'émissions : une politique climatique qui fait fausse route

28 février 2024

Pendant la session de printemps, le Parlement va finaliser la loi sur le CO₂. À Berne, on continue de miser sur l'achat de certificats d'émission à l'étranger et, ce faisant, sur des projets de compensation, au lieu de s'atteler à la réduction des émissions indigènes. En pratiquant ce qui ressemble fort au commerce des indulgences, la Suisse s'isole du reste de la communauté internationale. Aucun autre pays industrialisé ne suit ce modèle dans une mesure comparable. En effet, cette approche est très controversée. En plus d'être pénible, elle affaiblit la protection du climat à l'échelle mondiale.

L'essentiel en bref :

- **Après des années d'échanges de quotas d'émission, la Suisse n'a pas suffisamment réduit ses émissions et accumulé une montagne de dettes carbone, qui ne cesse par ailleurs d'augmenter.**
- **D'après des études, pas plus d'un quart des certificats vendus permettent effectivement de réduire les émissions comme prévu. En conséquence, l'impact de la Suisse sur le climat est plus important qu'on ne veut bien le dire.**
- **Les technologies respectueuses du climat connaissent une croissance rapide dans le monde entier. Sans plans de réduction systématiques en Suisse, il manque des incitations sur le marché indigène. Pendant ce temps, l'économie suisse s'isole.**
- **En raison des conflits d'objectifs dans les pays partenaires, les projets adéquats se font de plus en plus rares. Seul un quart de la compensation nécessaire de 2021 à 2030 a pour l'heure pu être garanti par contrat.**
- **Proposition de solution du WWF : trois mesures pour une politique climatique d'avenir.**

Échange de quotas d'émission : la montagne de dettes suisses en matière de CO₂

Se délester de ses propres émissions ailleurs que chez soi grâce à des projets de compensation n'est pas une invention récente et s'était déjà établie en 2021

dans le cadre du Protocole de Kyoto, bien avant l'Accord de Paris. Cet instrument a acquis ses marques de noblesse en premier lieu en Suisse. Aucun autre pays, ou presque, n'en a fait un usage aussi soutenu. Pour une bonne raison.

Durant la première période d'engagement du Protocole de Kyoto, de 2008 à 2012, la Suisse aurait dû réduire ses émissions de 8%. Bien qu'elles soient restées constantes, l'objectif a été atteint grâce à des certificats de l'ordre de 16 millions de tonnes de CO₂. Durant la période d'engagement suivante, la Suisse avait l'intention de renoncer aux échanges de quotas d'émissions. Des certificats ont néanmoins été achetés pour plus de 20 millions de tonnes de CO₂ et imputés à l'objectif climatique national. Ce résultat s'explique par le fait qu'aucune réduction n'a eu lieu jusqu'en 2013, le Conseil fédéral n'ayant pas fait en sorte que la loi sur le CO₂ soit suffisamment mise en œuvre à l'époque. En conséquence, aucun objectif intermédiaire n'avait été atteint jusqu'en 2019.

La loi sur le CO₂ révisée portant sur la réalisation de l'objectif de réduction 2030 n'entrera en vigueur qu'en 2025. Elle est tellement peu contraignante qu'il faudra à nouveau acheter des certificats à prix fort pour près de 50 millions de tonnes de CO₂, afin de compenser les émissions de la Suisse, qui sont toujours élevées. En 2030, celles-ci ne devraient être que de 31% inférieures au niveau de 1990. La loi suisse et les engagements internationaux prévoient pourtant une réduction de 50%. Conséquence : l'écart entre la trajectoire visée et la réduction effective des émissions ne cesse de se creuser. La montagne de dettes de la Suisse en matière de CO₂ continuera de s'accroître au cours de la prochaine période.

Une menace pour la place économique

Malheureusement, tout ce qui brille n'est pas vert. Une [étude commandée par l'UE](#) conclut qu'environ trois quarts des certificats vendus n'ont pas atteint l'objectif de réduction déclaré à l'origine. Cette hypothèse implique que la Suisse émet plusieurs millions de tonnes de CO₂ supplémentaires, contrairement à ce qu'elle veut bien avouer. Dans ces conditions, le jeu à somme nulle visé est un désastre pour la protection du climat.

Par ailleurs, le commerce d'indulgences que pratique la Suisse est un problème de plus en plus aigu pour sa place économique. Sans plans de réduction systématiques du CO₂ à l'intérieur des frontières nationales, il manque des incitations à développer des technologies de décarbonisation et des marchés correspondants. Pendant ce temps, la Suisse se fait distancer par d'autres pays. La réduction indigène n'est pas seulement moins chère que l'achat de certificats,

mais les mesures d'efficacité et l'électrification croissante ont même pour effet de réduire les coûts par rapport à la situation actuelle.

Pendant que la Suisse continue de miser sur des projets de compensation controversés, d'autres pays vont de l'avant. La transformation technologique mondiale se met en branle, de sorte que des technologies respectueuses du climat arrivent petit à petit sur le marché et sont souvent moins chères que leurs alternatives nuisibles. Des pays non industrialisés introduisent des instruments d'encouragement et des lois correspondantes font que les solutions respectueuses du climat et de l'environnement deviennent la norme.

Cette évolution est réjouissante et constitue aussi l'une des raisons pour lesquelles l'effet des projets de compensation est souvent nettement surestimé. Il est avéré que les conditions peuvent profondément changer entre la première idée de projet, son lancement et son exploitation, qui s'étend souvent sur des décennies. Un projet qui dépendait à l'origine des recettes supplémentaires générées par la vente de certificats aurait alors été rentable quelques années plus tard, même sans ces recettes, et aurait donc été mis en œuvre. Il est ainsi pratiquement impossible de garantir à long terme ce que l'on appelle l'additionalité, qui est en fait prouvée lors de l'identification du projet.

Fausses incitations et projets en nombre insuffisant

Selon les règles en vigueur, un pays dans lequel la Suisse mène des projets de compensation doit donner son accord pour que les réductions réalisées soient imputées à la Suisse et non pas à la réalisation de ses propres objectifs climatiques. Il s'agit ainsi d'éviter qu'une réduction soit comptabilisée deux fois.

Grâce à l'Accord de Paris sur le climat, les 13 pays dans lesquels la Suisse mène des projets se sont aussi fixé des objectifs climatiques. Jusqu'en février 2025 au plus tard, tous les États devront présenter à l'ONU leurs nouveaux objectifs à l'horizon 2035. Il est à craindre que les objectifs des 13 pays en question ne soient pas très ambitieux pour ne pas menacer les projets et, partant, la source de revenus provenant de Suisse. Cette incitation contreproductive rend l'instrument de compensation parfaitement absurde.

L'additionalité et l'efficacité des projets suisses, par exemple en Thaïlande, au Malawi, en Géorgie ou au Pérou, est par ailleurs déjà remise en question, entre

autres par [l'ETH Zurich](#), ainsi que par les organisations de développement [Alliance Sud](#), [Action de Carême](#) et [Caritas](#). La Fondation pour la protection du climat et la compensation de CO₂ KliK, responsable de rechercher des projets adéquats, a lancé cet [avertissement en automne 2023](#): seuls 25% des compensations actuellement nécessaires ont pu être garantis contractuellement. Et ce bien que la recherche ait débuté en 2019.

Entretemps, des agences de notation tentent de séparer le grain de l'ivraie et il apparaît toujours plus clairement qu'il n'y a que [peu de bons projets](#) sur le marché. Le WWF a participé au développement d'un [instrument d'autotest](#) qui montre pourquoi les meilleures valeurs sont pratiquement impossibles à atteindre.

Perspectives

En 2017 déjà, le WWF tirait la sonnette d'alarme quant aux conséquences climatiques et aux coûts élevés liés au système d'échange de quotas d'émissions alors prévu pour la période de 2021 à 2030. Tant au sein du Conseil fédéral que du Parlement, des majorités n'ont cessé de se soustraire à leurs responsabilités. Malheureusement, cette stratégie est un échec : la spirale négative se poursuit et l'urgence d'agir ne cesse d'augmenter. Le paquet de mesures suivant permettrait de retourner la situation :

1. **Décarboniser** : le système suisse est encore axé sur l'utilisation de pétrole et de gaz. Les choses doivent changer rapidement. Les règles du jeu peuvent être adaptées avec un bon bouquet d'instruments d'économie de marché, d'incitations financières, d'obligations et d'interdictions. La transformation écologique pourra ainsi réussir et devenir simple, valable et évidente.
2. **Abandonner les projets de compensation** : il n'est pas réaliste de procéder du jour au lendemain. En attendant, l'effet de protection pour le climat des projets de compensation doit donc être amélioré. L'additionalité des certificats achetés devrait être vérifiée chaque année. Avec le soutien de la Suisse, les 13 pays partenaires devraient par ailleurs se fixer des objectifs climatiques pour 2035, afin d'être compatibles avec la trajectoire de réduction de 1,5 degré.
3. **Impliquer l'économie et le secteur financier** : malgré sa petite taille sur la carte du monde, la Suisse exerce une influence financière et économique considérable à l'échelle internationale. La place financière helvétique participe à des émissions représentant jusqu'à 40 fois les

émissions indigènes. Quant aux entreprises suisses, leurs activités et leurs chaînes de livraisons mondiales occasionnent des émissions bien plus importantes que l'impact climatique du pays.

4. **Augmenter le financement en faveur du climat** : le financement climatique en faveur des pays du Sud mondial doit être au minimum doublé, afin que la Suisse assume une part équitable de l'engagement mondial."

La Suisse ne doit plus faire profil bas, mais utiliser ces leviers avec assurance et faire ainsi la différence au niveau mondial.

La loi sur le CO₂ révisée entrera en vigueur en 2025. Contrairement aux espoirs, elle ne résoudra pas le problème du négoce d'émissions. Au contraire, elle va même l'aggraver. Le chemin s'annonce donc difficile du point de vue de la politique climatique. Il est temps qu'à Berne, les responsables présentent rapidement de nouvelles solutions pour une vraie réduction des émissions en Suisse. Nous nous ferons un plaisir de les aider dans leur démarche.

Patrick Hofstetter
Expert en protection du climat au WWF Suisse