10. Environnement et développement

Xavier Tschumi Canosa

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/217>

DOI : 10.4000/aspd.217

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2008

Pagination : 163-182

ISBN : 978-2-940415-01-4

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Xavier Tschumi Canosa, « 10. Environnement et développement », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 27-1 | 2008, mis en ligne le 02 juillet 2009, consulté le 08 septembre 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/217> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.217>

10. Environnement et développement*

L'ANNÉE 2007 aura sans aucun doute été celle de la prise de conscience politique mondiale face au changement climatique. Les rapports publiés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), et qui font référence en la matière, confirment l'influence anthropogénique prépondérante dans ce phénomène. L'attribution du Prix Nobel de la paix 2007 à Rajendra Pachauri, président du GIEC, et à Al Gore pour son action mise en image dans le film documentaire « Une vérité qui dérange », a également contribué à ce développement.

Il a fallu une génération aux scientifiques pour convaincre les politiques de ce fait, mais ces derniers, selon toutes les études menées à ce sujet, ne pourront attendre une autre génération avant d'agir. Les conséquences néfastes du changement climatique sur l'environnement provoquent déjà des dégâts majeurs en vies humaines et en termes financiers, qu'il faut prévenir et auxquels il s'agit de s'adapter. Il s'agit également d'atténuer le changement climatique, en réduisant les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère. Bien que les pays industrialisés aient une responsabilité historique dans le changement climatique, les pays en développement émergents, comme la Chine et l'Inde, ont accepté de s'associer aux efforts de réduction des émissions, moyennant une aide financière et technologique des premiers.

Fondamentalement, le changement climatique remet en question le modèle de développement occidental ; celui-ci, basé sur l'usage effréné de ressources fossiles non renouvelables à l'origine des émissions de GES, s'étend à tous les pays via le phénomène de mondialisation. Toutefois, les réponses apportées jusqu'ici pour atténuer le phénomène peinent à remettre en cause ce modèle (par la réduction de la consommation). Elles le confortent plutôt, en puisant les solutions dans les instruments de l'économie de marché (droits d'émission) ou dans la capacité d'innovation industrielle (efficacité énergétique).

Le débat en Suisse sur les moyens de réduire les émissions de GES en est une illustration exemplaire. En misant sur les efforts volontaires, la Suisse n'a pas atteint ses objectifs dans le cadre du Protocole de Kyoto et de la Loi fédérale sur le CO₂. Cette loi prévoyait l'introduction d'une taxe en cas d'échec, mais celle-ci n'a été introduite que tardivement et partiellement, sur les combustibles seulement. En portant à l'étranger ses efforts de réduction des émissions de GES, la Suisse s'éloigne d'un développement durable, comme en témoignent études et indicateurs sur le sujet.

* Par Xavier Tschumi Canosa, collaborateur scientifique à l'Institut universitaire d'études du développement.

10.1. Développement durable

10.1.1. 15^e session de la Commission du développement durable des Nations unies (New York, 30 avril-11 mai 2007)

La 15^e session de la Commission du développement durable des Nations unies (CDD) s'est déroulée du 30 avril au 11 mai 2007 au siège des Nations unies à New York. Cette session était la seconde du cycle biennal de négociations portant sur les quatre thèmes suivants : l'énergie pour le développement durable, la pollution de l'air et l'atmosphère, le développement industriel et les changements climatiques. La session précédente, tenue en mai 2006, avait consisté à évaluer les défis que soulèvent ces thèmes, notamment par rapport au Plan de mise en œuvre de Johannesburg, adopté lors du Sommet mondial sur le développement durable en 2002, et à la Déclaration du millénaire.

Annuaire 2007, n° 1, « 14^e session de la Commission du développement durable des Nations unies (New York, 1^{er}-12 mai 2006) », pp. 149-151.

Le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a rappelé, en ouverture de la session, que les thèmes du cycle de négociations se trouvaient dans une relation de cause à effet et qu'il fallait reconnaître la responsabilité du développement économique, basé sur la consommation d'énergies fossiles, dans les changements climatiques. En accord avec ce constat, la Suisse s'est rendue à cette session avec un objectif précis, celui de voir la CDD fixer des objectifs en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

Tout au long de la session, les quatre thèmes ont fait l'objet de vives oppositions entre des fronts marqués : l'Union européenne, accompagnée par la Suisse, défendait l'idée d'un document qui, particulièrement sur les questions énergétiques pour un développement durable et sur les changements climatiques, répondrait concrètement aux défis qui se posent. Des alliances se sont formées de manière ad hoc, en fonction des thèmes, pour contrecarrer cette position européenne, notamment entre les pays pour qui les énergies fossiles devaient garder un rôle dominant. Le groupe des pays en développement (G-77/Chine), bien que parfois divisé, a réaffirmé le droit pour chaque pays de choisir son propre développement industriel, avec les options énergétiques qui lui sont le plus favorables.

Dans ce contexte conflictuel, le président de la session a finalement dû se résoudre à proposer aux délégations un texte de compromis « à prendre ou à laisser » :

- ❑ au sujet de l'énergie pour le développement durable, le compromis stipule que les énergies fossiles vont continuer d'occuper un rôle important dans les décennies à venir et fixe des objectifs, volontaires et sans calendrier, pour l'accès à l'énergie, l'efficacité énergétique et la part des énergies renouvelables dans l'offre totale ;
- ❑ concernant la pollution atmosphérique, le compromis promeut l'établissement de normes de qualité aux niveaux national et régional ;
- ❑ le développement industriel, selon le compromis, joue un rôle central dans la réduction de la pauvreté. Le texte appelle à l'adoption, par tous les pays mais en particulier par les pays développés, de modes de consommation et de production qui soient soutenables ;

- pour ce qui est des changements climatiques, le compromis réitère l'attention urgente que tous les pays doivent donner à ce sujet, selon la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (voir plus bas section 10.2.3), tout en reconnaissant aux pays en développement la priorité qu'ils pourraient donner à leur développement socio-économique.

La Suisse et l'Union européenne ont rejeté ce texte, en soulignant qu'il ne correspondait pas à leurs attentes. Le chef de la délégation suisse, Franz Perrez, de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), a expliqué que «non seulement le texte n'apportait rien de nouveau, mais [qu']il constituait même un recul sur plusieurs décisions précédentes»¹. A part la Norvège et l'Islande, qui ont rejoint la Suisse et l'UE dans leur refus du texte, les autres pays l'ont accepté. La session s'est ainsi terminée sur un simple «résumé du président», relatant les différentes positions des délégations sur les quatre thèmes².

Même si Gro Harlem Brundtland, qui s'est exprimée en ouverture de la session, avait averti qu'en matière de changements climatiques, l'échec n'était pas une option, la Suisse espère que son rejet du texte provoquera «un choc salutaire et fera réfléchir la commission»³. L'Union européenne a de son côté appelé à une amélioration du processus de prise de décision au sein de la CDD.

La commission garde son importance, malgré ses échecs, en étant la seule enceinte dans le cadre du système onusien à traiter ensemble les trois piliers du développement durable que sont le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement. En fonctionnant par cycles biennaux, la CDD ne poursuivra pas son travail sur les quatre thèmes de cette 15^e session. Elle ouvrira son troisième cycle en 2008, sur l'agriculture, le développement rural, les sols, la sécheresse, la désertification et l'Afrique. Toutefois, avec un premier cycle conclu dans la division et un deuxième qui n'a débouché sur aucun résultat négocié, le programme pluriannuel de cycles biennaux, lancé en 2003 par la commission, semble atteint dans sa légitimité.

10.1.2. Nouveau crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial

Le 29 septembre 2006, le Conseil fédéral a soumis au Parlement son message concernant un crédit-cadre de 110 millions de francs en faveur de l'environnement mondial, pour une durée minimale de quatre ans⁴. Le Conseil national a adopté le projet du Conseil fédéral le 22 mars 2007, après avoir écarté la proposition d'une minorité, emmenée par l'UDC, de réduire le montant de 10 %. Le 21 juin 2007, le Conseil des Etats a adopté le projet sans discussion et à l'unanimité.

Une grande partie du crédit-cadre, 88 millions de francs, permettra à la Suisse de participer à la reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Le Fonds multilatéral pour l'ozone, créé en 1990 dans le cadre du Protocole de Montréal, bénéficiera de 12,12 millions de francs du crédit-cadre. Enfin,

¹ Swissinfo, *Le développement durable divise les Etats*, 12 mai 2007.

² Ce résumé est disponible dans le rapport final de la session: CDD, *Rapport sur les travaux de la quinzième session*, E/CN.17/2007/15, New York, 2007, 74 p.

³ Swissinfo, *Le développement durable divise les Etats*, 12 mai 2007.

⁴ Conseil fédéral, *Message concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial* du 29 septembre 2006 (FF 2006 8093).

6,15 millions de francs sont destinés à trois fonds⁵ pour le climat, et le reste constitue un crédit pour la mise en œuvre des activités de la Suisse en relation avec tous ces fonds (3,5 millions de francs).

Le FEM est un mécanisme financier multilatéral permettant l'application des conventions et protocoles relatifs au climat, à la biodiversité, à la désertification et aux polluants organiques persistants. Il répond à la notion de responsabilité commune mais différenciée car il permet à tous les pays de respecter les engagements qu'ils ont pris en signant ces traités internationaux : l'alimentation du FEM par les pays donateurs correspond à une obligation conformément aux conventions et protocoles qu'ils ont ratifiés, et les mesures qui doivent être mises en œuvre dans les pays en développement à ce même titre sont financées par le fonds. Le FEM finance aussi, mais pas dans les pays en développement, des projets de protection de la couche d'ozone. Les programmes financés par le FEM sont identifiés, élaborés et réalisés essentiellement par la Banque mondiale, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Ces trois agences d'exécution, ainsi que l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI), sont également sollicitées pour les programmes financés par le Fonds multilatéral pour l'ozone.

Pour justifier le montant du crédit-cadre versé en faveur du FEM, le Conseil fédéral souligne dans son message que «de 1991 à ce jour, le FEM a investi 6,2 milliards de dollars de fonds propres dans plus de 1800 projets mis en œuvre dans 140 pays. Par ses investissements, le FEM a drainé plus de 20 milliards de dollars au titre de cofinancements – fournis notamment par le secteur privé – démontrant ainsi son rôle de pionnier en matière de mobilisation de ressources»⁶. Il s'inscrit toutefois dans un régime international qui s'est mis en place avec dynamisme, en réponse aux problèmes globaux de l'environnement et à leurs interdépendances, mais qui est encore caractérisé par une fragmentation importante. Le FEM, en tant que source centrale de financement pour un certain nombre de conventions et de protocoles, constitue ainsi, du point de vue du Conseil fédéral, un instrument propre à renforcer l'efficacité et la cohérence de ce régime international pour l'environnement.

Le renforcement du FEM est pour la Suisse un objectif prioritaire de sa politique internationale de l'environnement. Il s'accompagne de celui visant la réduction de la fragmentation des institutions et conventions établies dans le domaine de l'environnement. Un autre objectif poursuivi par la Suisse est le renforcement du PNUE, en chargeant ce dernier de la direction et de la coordination des efforts internationaux en matière d'environnement. A ce sujet, un processus consultatif informel s'est mis en place au sein de l'Assemblée générale de l'ONU dans le but de définir les contours d'une gouvernance environnementale internationale. La Suisse a relevé dans ce cadre que «la prolifération des processus engendre non seulement le risque de décisions parallèles, mais aussi contradictoires» ; elle plaide pour un «accroissement des synergies et de la

⁵ Il s'agit du Fonds d'adaptation (aux changements climatiques), du Fonds spécial pour les changements climatiques et du Fonds pour les pays les moins avancés, institués en 2001 lors de la 7^e Conférence des parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques.

⁶ Conseil fédéral, *op. cit.*, p. 8114.

cohérence de ce système international» et pour «le développement de programmes de travail pluriannuels coordonnés, ainsi que des rapports conjoints sur des thématiques similaires ou interdépendants»⁷.

10.1.3 La Suisse sur la voie du développement durable ?

La Suisse met en œuvre une politique de développement durable depuis une quinzaine d'années, à la suite de sa ratification des accords internationaux adoptés en 1992 lors de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, notamment l'Agenda 21 et la Déclaration de Rio. Depuis 1999, le développement durable est ancré dans la Constitution fédérale et est devenu une tâche obligatoire de la Confédération et des cantons.

Deux publications généralistes ont été produites en 2007, l'une par le Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD)⁸ et l'autre par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et la Direction du développement et de la coopération (DDC)⁹. Sans formellement s'inscrire dans le cadre de la Décennie mondiale pour l'éducation en vue du développement durable (2005-2014), elles y contribuent toutefois.

La politique suisse de développement durable est guidée par une stratégie qui a été régulièrement mise à jour, la dernière fois en 2002. Il est prévu que celle-ci soit renouvelée en 2008 puis à nouveau tous les quatre ans, de manière à concorder avec les législatures du Conseil fédéral. Pour préparer ce renouvellement, un bilan de la mise en œuvre de la stratégie 2002 a été publié en janvier 2007.

Annuaire 2007, n° 1, «Renouvellement de la "Stratégie 2002 pour le développement durable"», pp. 152-153.

Le système d'indicateurs MONET (Monitoring du développement durable) constitue l'instrument de base pour mesurer l'avancement de la Suisse vers le développement durable, dans 20 domaines regroupés dans les trois dimensions (sociale, économique et écologique) de cet objectif, et guider l'action politique en la matière¹⁰. Un tableau de bord du développement durable, mis en place en 2007, présente de façon graphique et didactique où se situe la Suisse dans ces vingt domaines, avec des données constamment actualisées.

La Suisse est-elle sur la voie du développement durable ? Les instruments de mesure indiquent que «dans l'absolu, la Suisse est encore très loin d'une situation durable»¹¹. C'est déjà ce qu'avait révélé, en novembre 2006, un indicateur de synthèse nommé l'«empreinte écologique de la Suisse».

Annuaire 2007, n° 1, «Empreinte écologique de la Suisse», pp. 153-154.

⁷ 61^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies. 1^{re} séance des consultations officielles reprises de la plénière sur le cadre institutionnel des activités dans le domaine de l'environnement des Nations unies. Déclaration prononcée par M. Andreas Baum, représentant permanent adjoint. Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies, New York, 18 janvier 2007, p. 4.

⁸ CIDD, *La Suisse sur la voie du développement durable. Points de repères*, Berne, 2007, 76 p.

⁹ ARE et DDC, *Communiquer le développement durable. Guide pratique*, Berne, avril 2007, 20 p.

¹⁰ Voir le site de l'Office fédéral de la statistique (OFS), <<http://www.bfs.admin.ch>> >thèmes >développement durable.

¹¹ CIDD, *op. cit.*, p. 56.

La recherche environnementale au niveau de la Confédération, qui a fait l'objet d'un nouveau plan directeur pour les années 2008-2011¹², tentera d'apporter sa contribution pour engager davantage la Suisse sur la voie du développement durable. Parmi les thèmes prioritaires, celui qui arrive en tête de liste vise à combler le décalage existant entre la connaissance et l'action : en mettant en œuvre ce plan, il s'agira d'examiner les possibilités d'action de l'homme, de la société et de l'économie pour l'aménagement et la préservation d'un environnement intact. Quatre autres thèmes prioritaires complètent la structure du plan de recherche. Ils sont repris du plan précédent (2004-2007), avec des priorités de recherche actualisées, et portent 1° sur la protection de l'environnement et de la santé humaine contre les polluants et les atteintes biotiques et physiques, 2° sur la protection et l'utilisation parcimonieuse des ressources naturelles, 3° sur la mutation du système climatique et ses conséquences pour la nature et la société et 4° sur la gestion des dangers naturels et des risques techniques pour la société (gestion intégrale du risque).

10.1.4. Examen environnemental de la Suisse par l'OCDE

L'environnement de la Suisse a reçu, en mai 2007, une bonne note générale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cette dernière a en effet évalué, dans un de ses examens environnementaux réguliers¹³, « dans quelle mesure le pays a atteint ses objectifs nationaux et respecté ses engagements internationaux en matière d'environnement et de développement durable »¹⁴.

Dans le domaine de la gestion environnementale, l'OCDE relève que la Suisse se situe parmi les meilleurs en termes de lutte antipollution (air, eau, bruit, déchets). Toutefois, elle recommande que les pollutions atmosphériques telles que les poussières fines, les pics d'ozone ou encore les gaz à effet de serre soient mieux combattues. L'évolution en matière de biodiversité et de paysage est préoccupante. L'OCDE recommande qu'une stratégie nationale pour enrayer la régression de la biodiversité en Suisse soit adoptée et la consommation d'espaces agricoles et naturels limitée.

En matière de développement durable, l'examen de l'OCDE mentionne les progrès réalisés dans l'application du principe du pollueur payeur, mais constate qu'il est encore nécessaire de la renforcer, notamment dans la lutte contre le réchauffement climatique. Il recommande aussi la mise en œuvre d'une réforme fiscale verte (taxation des carburants) et l'instauration d'une consommation durable, en particulier en matière de transports, de loisirs et de sol.

Enfin, l'OCDE relève l'engagement très actif de la Suisse dans la politique environnementale internationale mais que les objectifs de sa politique climatique doivent encore être réalisés. Le rapport préconise également le renforcement de la dimension environnementale de la coopération au développement.

¹² OFEV, *Plan directeur de recherche environnement pour les années 2008-2011. Etat de la recherche, thèmes prioritaires, stratégies*, Berne, 2007, 80 p.

¹³ OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE : Suisse*, Paris, 2007, 169 p.

¹⁴ Swissinfo, *Les outils du marché à la rescousse de l'environnement*, 11 mai 2007.

SOURCES

Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD), *La Suisse sur la voie du développement durable. Points de repères*, Berne, 2007, 76 p.
Office fédéral du développement territorial (ARE) et Direction du développement et de la coopération (DDC), *Communiquer le développement durable. Guide pratique*, Berne, avril 2007, 20 p.
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Examens environnementaux de l'OCDE: Suisse*, Paris, 2007, 169 p.

SITES INTERNET

Commission du développement durable des Nations unies : <<http://www.un.org/esa/sustdev/csd>>.
Fonds pour l'environnement mondial (FEM) : <<http://www.gefweb.org>>.
Office fédéral du développement territorial (ARE) : <<http://www.are.admin.ch>>.
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : <<http://www.oecd.org>>.

10.2. Changement climatique: prise de conscience politique mondiale

10.2.1. Quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)¹⁵ a été créé en 1988, conjointement par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Son secrétariat est établi à Genève, au siège de l'OMM. «Le GIEC a pour mission d'évaluer, sans parti pris et de façon méthodique, claire et objective, les informations d'ordre scientifique, technique et socio-économique qui nous sont nécessaires pour mieux comprendre les fondements scientifiques des risques liés au changement climatique d'origine humaine, cerner plus précisément les conséquences possibles de ce changement et envisager d'éventuelles stratégies d'adaptation et d'atténuation.»¹⁶

A cette fin, le GIEC s'est organisé en trois groupes de travail. Son quatrième rapport d'évaluation a été publié en 2007 sous la forme de trois contributions¹⁷ que chaque groupe de travail a produites au cours de l'année, et d'un rapport de synthèse. Le dernier rapport d'évaluation avait été publié en 2001.

Chaque rapport des groupes de travail contient un résumé à l'intention des décideurs, qui facilite la compréhension d'un contenu extrêmement dense et technique. Un rapport de synthèse unique reprend le contenu de ces trois résumés, soit dans une version abrégée à l'intention des décideurs politiques¹⁸, soit dans sa version complète¹⁹.

¹⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) : <<http://www.ipcc.ch>>.

¹⁶ Page Internet du GIEC en français, « Qui sommes-nous ? » (consultation : 17 janvier 2008).

¹⁷ IPCC, *Climate Change 2007 : The Physical Science Basis*, contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the IPCC, Cambridge University Press, 2007, 1056 p.

IPCC, *Climate Change 2007 : Impacts, Adaptation and Vulnerability*, contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC, Cambridge University Press, 2007, 1000 p.

IPCC, *Climate Change 2007 : Mitigation of Climate Change*, contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the IPCC, Cambridge University Press, 2007, 890 p.

¹⁸ IPCC, *Fourth Assessment Report : Climate Change 2007 : Synthesis Report : Summary for Policymakers*, Geneva, 2007, 24 p.

¹⁹ IPCC, *Fourth Assessment Report : Climate Change 2007 : Synthesis Report : Longer Report*, Geneva, 2007.

Premier constat : les conclusions tirées par le GIEC se renforcent rapport après rapport et confirment avec toujours davantage d'insistance l'urgence, d'une part, de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) pour atténuer l'ampleur du changement climatique (*mitigation*) et, d'autre part, de s'adapter aux conséquences déjà visibles du changement climatique (*adaptation*).

Le rapport de synthèse débute par le constat que le réchauffement climatique est une réalité sans équivoque, avec une nette accélération depuis environ cinquante ans : les températures moyennes de l'air et des océans ont augmenté, les couvertures neigeuses ou glacières ont diminué et le niveau des mers s'est élevé. En cause, les émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine (anthropogénique), qui ont globalement augmenté de 70 % entre 1970 et 2004. La concentration actuelle de GES dans l'atmosphère est la plus élevée depuis six cent cinquante mille ans. Or, malgré les politiques d'atténuation et de développement durable qui pourront être mises en œuvre, ces émissions vont certainement continuer de croître pendant les premières décennies du XXI^e siècle, risquant de provoquer des bouleversements encore plus importants que ceux enregistrés durant le siècle précédent.

Le réchauffement de l'atmosphère et des océans ainsi que l'élévation du niveau de ces derniers se poursuivront encore pendant des siècles, même si les concentrations de gaz à effet de serre d'origine humaine dans l'atmosphère sont stabilisées. Il sera donc nécessaire de s'adapter au changement climatique, bien que la capacité d'adaptation ne soit pas la même pour toutes les sociétés ni pour tous les groupes socio-économiques au sein de chacune d'elles. Par contre, le rapport indique que les mesures d'atténuation du changement climatique possèdent globalement un potentiel dit « économique » de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les technologies nécessaires à cette fin existent déjà, notamment dans les domaines de l'énergie, des transports et de la construction. Leur déploiement dépendra des incitations politiques dont elles pourront bénéficier : diminuer les subventions aux énergies fossiles, introduire une taxe sur le carbone, encourager les énergies renouvelables, réduire les émissions dues aux transports et à l'industrie, promouvoir les constructions écologiques, piéger et stocker le CO₂ ou envisager des installations de géo-ingénierie sont autant de pistes sur lesquelles les gouvernements des principaux émetteurs de GES pourraient travailler. Le coût de ces mesures peut être considéré comme modéré.

Les mesures d'adaptation aux conséquences néfastes du changement climatique sont nécessaires pour répondre au changement climatique induit par les émissions passées de GES. Elles devront être complétées par des efforts d'atténuation, engagés le plus tôt possible, visant à réduire, retarder ou même éviter les impacts qui, à long terme, pourraient dépasser la capacité d'adaptation tant humaine que naturelle.

Cela posé, les chiffres qui possèdent sans doute la plus grande portée politique lient l'effort de réduction des émissions de GES à l'augmentation moyenne de la température atmosphérique par rapport à son niveau préindustriel, calculée via la concentration de GES dans l'atmosphère. Ces chiffres montrent que plus l'effort de réduction des émissions de GES est précoce et marqué, plus le niveau auquel se stabilisera la concentration de GES dans l'atmosphère sera réduit. Ils permettent de prendre conscience de la réduction des émissions à laquelle il faudrait parvenir pour stabiliser la concentration de GES à un niveau donné,

sachant qu'à chacun d'eux correspond une augmentation de la température moyenne de l'atmosphère. En plus, ils présentent une fourchette temporelle dans laquelle doit se produire l'objectif de réduction des émissions.

Ainsi, si l'on veut limiter l'augmentation de la température atmosphérique moyenne à un maximum de 2 °C, sachant qu'au-delà l'humanité s'expose à des menaces de dégâts majeurs et irréversibles, ainsi que l'expriment la majorité des études sur le sujet²⁰, alors la réduction des émissions de GES d'ici à 2050 devra se situer entre 50 % et 85 % par rapport à leur volume en 2000.

Si, par contre, l'effort de réduction ne permet qu'une stabilisation d'ici à 2050 du volume des émissions par rapport à son niveau de 2000, alors l'augmentation de la température atmosphérique moyenne pourra atteindre 3 °C. Enfin, si, au lieu de diminuer, les émissions de GES continuent d'augmenter d'ici à 2050 par rapport à leur niveau de 2000, le rapport prévoit alors une augmentation moyenne de 3 à 6 °C de l'atmosphère, selon les proportions dans lesquelles augmentent les émissions de GES pendant cette période (de 10 % à 140 %).

Cette matrice de « si... alors... » requiert impérativement des décisions politiques au niveau international. La Conférence mondiale sur le climat (Bali, décembre 2007) fut une enceinte dans laquelle la volonté politique des principaux émetteurs de GES a pu être mesurée (voir plus bas section 10.2.3). Le sommet du G-8, qui s'est déroulé du 4 au 6 juin 2007 à Heiligendamm, en Allemagne, a débouché sur une déclaration commune dans laquelle les pays membres « envisagent sérieusement » de réduire de moitié les émissions mondiale de GES d'ici à 2050. Sur l'insistance des Etats-Unis, les principaux émetteurs de GES sont invités à faire partie de ce processus, en premier lieu la Chine. Toutefois, cette dernière estime que son développement économique reste prioritaire et que sa lutte contre le réchauffement climatique se fera « en harmonie avec ses stratégies de développement »²¹. En volume, les émissions de GES de la Chine représentent environ 17 % du total en 2004 (près de 20 % pour les Etats-Unis et 14 % pour l'UE à 25) mais, par tête, elles sont encore bien en dessous des niveaux atteints dans les pays développés (4 tonnes contre 20,5 tonnes pour les Etats-Unis, 9,4 tonnes pour l'UE à 25 et 6,5 tonnes pour la Suisse)²².

10.2.2. Coûts d'adaptation aux conséquences du changement climatique pour la Suisse

A l'instar du GIEC pour la communauté internationale, l'Organe consultatif sur les changements climatiques (OCCC) et le Forum sur le climat et le changement global (ProClim-) de l'Académie suisse des sciences naturelles ont publié un rapport scientifique destiné aux décideurs suisses²³. Il couvre la période portant jusqu'en 2050, celle pendant laquelle se produiront les conséquences de

²⁰ Ces études sont citées in Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), *Rapport sur le climat. Rapport du DETEC sur la future politique climatique de la Suisse*, Berne, 16 août 2007, 92 p., citation p. 22.

²¹ Edicom, *Climat : la Chine juge que sa croissance ne doit pas être menacée*, 4 juin 2007.

²² Climate Analysis Indicators Tool (CAIT), version 5.0, Washington, World Resources Institute, 2008, <<http://cait.wri.org>>.

²³ OCCC et ProClim-, *Les changements climatiques et la Suisse en 2050. Impacts attendus sur l'environnement, la société et l'économie*, Berne, juin 2007, 168 p.

l'accumulation déjà passée de GES dans l'atmosphère. Les mesures de réduction des émissions prises actuellement et dans les prochaines décennies n'atténueront en effet le réchauffement climatique que dans la seconde moitié du XXI^e siècle. Le rapport examine les vulnérabilités environnementales et socio-économiques de la Suisse face au changement climatique dans les domaines suivants: les écosystèmes, l'agriculture, l'économie des eaux, la santé, le tourisme, l'énergie, les constructions et les infrastructures, l'urbanisme et, enfin, les assurances. Sa principale conclusion est que «dans l'optique actuelle, et pour autant que l'augmentation des températures reste dans les limites attendues, les conséquences du réchauffement climatique auxquelles il faut s'attendre d'ici 2050 semblent maîtrisables en Suisse»²⁴. Ces «limites attendues» du réchauffement climatique en Suisse, qui sont la condition de la conclusion ci-dessus, varient entre 2 et 3 °C jusqu'en 2050. S'il est vrai que la Suisse a enregistré jusqu'ici une augmentation de sa température atmosphérique supérieure à la moyenne mondiale, il faut rappeler qu'une augmentation de 2 degrés constitue un seuil crucial, comme décrit plus haut (section 10.2.1).

Le rapport reste toutefois limité en ce qui concerne les coûts des mesures d'adaptation que la Suisse devra mettre en œuvre face aux conséquences du changement climatique. Trois études mandatées par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) fournissent des éléments de réponse.

La première étude examine le coût des dommages liés au réchauffement climatique en Suisse (influences nationales)²⁵. Basée sur l'hypothèse d'une augmentation moyenne mondiale de 3 °C d'ici à 2100, l'étude estime à environ 1 milliard de francs les pertes annuelles moyennes qui pourraient être occasionnées en Suisse. L'étude calcule aussi que pour chaque degré de réchauffement global évité, la Suisse pourrait économiser en moyenne entre 0,5 et 1 milliard de francs par an jusqu'en 2100.

La deuxième étude analyse dans quelle mesure les conséquences du changement climatique affectant le reste du monde influencent également l'économie suisse²⁶. Elle montre que, d'ici à 2050, entre 1,4 % et 2,5 % des exportations suisses pourraient être menacés. Les estimations des conséquences à l'étranger du changement climatique sur l'économie suisse, via les flux de capitaux ou les mouvements migratoires, ne sont pas aussi précisément mesurables mais l'étude montre tout de même que les influences internationales qu'elle évoque sont globalement plus importantes que les influences nationales calculées dans la première étude.

La troisième étude se penche sur les aspects de justice intergénérationnelle que soulève le réchauffement du climat²⁷. Elle conclut que jusqu'en 2050, les générations futures ne subiront que des dommages modérés dus au changement climatique dont la génération actuelle est responsable mais que ces dommages croîtront fortement dans la seconde moitié du XXI^e siècle.

²⁴ *Ibid.*, p. 7.

²⁵ Arbeitsgemeinschaft Ecoplan/Sigmaplan, *Auswirkungen der Klimaänderung auf die Schweizer Volkswirtschaft (nationale Einflüsse)*, Bern, 31. Juli 2007, 174 p.

²⁶ Arbeitsgemeinschaft INFRAS/Ecologic/Rütter+Partner, *Auswirkungen der Klimaänderung auf die Schweizer Volkswirtschaft (internationale Einflüsse)*, Bern, 2. August 2007, 167 p.

²⁷ Lukas H. Meyer und Dominic Roser, *Intergenerationelle Gerechtigkeit. Die Bedeutung von zukünftigen Klimaschäden für die heutige Klimapolitik*, Bern, 2007, 31 p.

10.2.3. Conférence mondiale de l'ONU sur le climat (Bali, 3-15 décembre 2007)

La Conférence mondiale de l'ONU sur le climat s'est déroulée du 3 au 15 décembre 2007 à Bali. Elle incluait la 13^e Conférence des parties (COP-13) à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et la 3^e Réunion des parties au Protocole de Kyoto (COP/MOP-3). La Suisse y était représentée, au niveau ministériel, par le conseiller fédéral Moritz Leuenberger.

Cette conférence a été précédée de plusieurs réunions, au sein de l'ONU mais également en dehors, dans le but de faire entrer le changement climatique dans l'agenda politique des Etats. Le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a organisé un sommet inédit à New York le 24 septembre 2007, avant l'ouverture de la 62^e session de l'Assemblée générale, réunissant 150 pays dont 80 représentés au plus haut niveau. L'Union européenne, le Canada et le Japon se sont prononcés en faveur d'une réduction de moitié des émissions mondiales de GES d'ici à 2050, objectif qui devrait selon eux figurer comme résultat de la conférence de Bali. Les Etats-Unis, qui n'étaient pas représentés par leur président lors de ce sommet, ont invité à Washington, les 27 et 28 septembre 2007, dans une réunion hors du cadre onusien, les 16 principaux émetteurs de GES, comptant à eux seuls pour plus de 90 % des émissions mondiales. Cette réunion visait à démarrer un processus dans lequel des objectifs nationaux de réduction des émissions de GES seraient fixés et satisfaits essentiellement par des moyens volontaires et technologiques. La question du transfert de technologies propres vers les pays en développement a d'ailleurs fait l'objet d'une réunion à Berlin les 10 et 11 septembre 2007, à laquelle ont participé une vingtaine de pays parmi les plus grands consommateurs d'énergie du monde.

Bien que deux processus parallèles se soient ainsi mis en place, l'un contraignant au sein de l'ONU et l'autre volontaire en dehors, il semble que le changement climatique soit quand même devenu en 2007 le grand défi politique à relever, y compris désormais par les Etats-Unis. « On constate aujourd'hui qu'aucun politicien ne peut occulter le climat de son discours, y compris George W. Bush (même si ce dernier reste totalement opposé au Protocole de Kyoto comme élément de solution). »²⁸

Lors de la conférence de Bali, c'est sans aucun doute la question de l'«après 2012» qui a occupé le plus les délégations. La première période d'engagement du Protocole de Kyoto porte en effet jusqu'en 2012 et le régime climatique qui doit lui faire suite doit encore être échafaudé. A Bali, au terme de négociations marathons, les parties se sont mises d'accord pour lancer un processus destiné à finaliser l'architecture de ce régime d'ici à fin 2009. Ce processus est connu sous le nom de «feuille de route de Bali» ou *Bali roadmap*.

Cette feuille de route est le principal résultat de la conférence puisqu'elle permet à tous les pays de travailler ensemble, dans un cadre de négociation défini. Deux groupes de travail spéciaux y seront actifs, l'un nouvellement créé sous la convention et l'autre déjà existant sous le protocole. Le premier travaillera sur les modalités de l'«action de coopération à long terme» à mettre en œuvre par toutes les

²⁸ «La Conférence sur le climat à Bali : un tournant ? L'avis de l'expert Martin Beniston, professeur à l'Université de Genève et titulaire de la chaire de climatologie», *Le Temps*, 4 décembre 2007.

parties, développées et en développement, y compris les Etats-Unis. Le second continuera de travailler sur les engagements futurs des parties tenues par les engagements du Protocole de Kyoto («parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto», *Annex I Parties under the Kyoto Protocol*)²⁹. Dans cette configuration, les contributions de chaque partie en faveur des objectifs de la convention peuvent donc être définies selon d'autres critères que l'appartenance ou non à la liste de pays compris dans cette annexe I. Dans son discours à Bali, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a justement mis en avant l'importance d'un engagement de tous, notamment des grands émetteurs de gaz à effet de serre³⁰.

La feuille de route de Bali comporte quatre aspects cruciaux, également appelés «éléments constitutifs» (*building blocks*): l'atténuation des changements climatiques, l'adaptation aux conséquences de ces derniers, les transferts de technologies et le financement.

En matière d'atténuation des changements climatiques, c'est la proposition indienne qui a été retenue dans la feuille de route, les Etats-Unis s'y étant finalement ralliés. Cette proposition vise à garantir aux pays en développement un soutien technologique et financier mesurable lorsqu'ils mettront en œuvre leurs actions d'atténuation. Elle exclut toute «obligation» (*commitment*) de réduire les émissions pour les pays en développement, se contentant de demander une action renforcée de leur part. Toutefois, la feuille de route ne mentionne aucun objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la période post-Kyoto (après 2012). L'objectif de la Suisse est le même que celui de l'Union européenne, à savoir une diminution de 20 % des émissions d'ici à 2020 par rapport à celles de 1990, voire de 30 % si la communauté internationale s'engage pour cela.

Les aspects d'adaptation aux changements climatiques et de financement ont trouvé une convergence dans le Fonds multilatéral d'adaptation, que la feuille de route a rendu opérationnel et qui financera les projets mis en œuvre dans les pays en développement. Les coûts d'adaptation aux effets négatifs du changement climatique se chiffreront en dizaines de milliards de dollars par an sur plusieurs décennies, selon les estimations du secrétariat de la convention³¹, de la Banque mondiale et d'Oxfam³².

Afin de répondre à ces besoins financiers colossaux, la Suisse a réitéré son idée de taxe mondiale sur les émissions de CO₂, présentée à Nairobi lors de la précédente Conférence des parties.

Annuaire 2007, n° 1, «Adaptation aux effets négatifs du changement climatique», p. 158.

²⁹ L'annexe I comprend les pays qui étaient membres de l'OCDE en 1992 et les pays en transition, y compris la Russie. L'annexe II constitue un sous-groupe de l'annexe I, uniquement composé des premiers pays et qui se doivent d'aider financièrement les pays en développement à réduire leurs émissions de GES et à s'adapter aux conséquences du changement climatique. Les pays de l'annexe II se doivent aussi, dans toute la mesure du possible, de délivrer une assistance technologique aux pays en développement et aux pays en transition. Les pays qui ne font pas partie de l'annexe I sont appelés *Non-Annex I Parties*.

³⁰ DETEC, *S'engager tous*, 14 décembre 2007.

³¹ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries*, Bonn, 2007, p. 38.

³² Oxfam International, *Adapting to Climate Change: What's Needed in Poor Countries and Who Should Pay*, Oxfam Briefing Paper, n° 104, Oxford, May 2007, 47 p.

Pour concrétiser cette idée, la Suisse a produit un document dans lequel elle expose un modèle solidaire de financement des mesures d'adaptation, basé sur le principe du pollueur payeur³³. Dans ce modèle, chaque pays prélèverait une taxe modeste sur le CO₂ en fonction des émissions produites puis en verserait les revenus dans un fonds national (pour financer ses propres mesures de politique climatique) d'une part et dans le Fonds multilatéral d'adaptation d'autre part. Les pays industrialisés feraient payer une taxe plus élevée par tonne de CO₂ et verseraient une part substantiellement plus élevée de leurs revenus dans le fonds multilatéral que les pays en développement.

Selon les projections, ce mécanisme permettrait de lever environ 46 milliards de dollars par an, dont 17,5 milliards en faveur du Fonds multilatéral d'adaptation. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a exposé les grandes lignes de cette idée à la conférence de Bali, en invitant les pays intéressés à la soutenir et la développer.

En théorie, le projet suisse répond de manière simple et convaincante à la question, fondée, du financement des mesures d'adaptation que tous les pays devront tôt ou tard prendre, et tient compte de la responsabilité commune mais différenciée qu'ils portent dans le changement climatique. Mais son application pratique reste politiquement très difficile, comme en témoigne de manière exemplaire l'introduction de la taxe sur le CO₂ en Suisse.

Annuaire 2007, n° 1, «Loi sur le CO₂: débat aux Chambres fédérales au sujet de la taxe», pp. 160-161.

Pour la délégation suisse, la conférence de Bali se termine sur un succès qui a dépassé ses espérances³⁴. Les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la période post-2012 ne figurent certes pas dans le document final, mais le rapport d'évaluation du GIEC fournit les références nécessaires (voir plus haut section 10.2.1). Mais l'élément important est que les Etats-Unis sont de retour à la table des négociations, car seuls eux sont capables d'obliger les grands pays émergents à faire des efforts dans la politique climatique – l'Union européenne n'y est en effet pas parvenue.

Les organisations non gouvernementales (ONG), telles que Greenpeace, Oxfam ou le WWF international, se sont montrées déçues par l'abandon d'objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES, correspondant au consensus scientifique dégagé notamment par le rapport du GIEC. Elles se sont en revanche réjouies de la volonté marquée de la Chine, de l'Inde, du Brésil et de l'Afrique du Sud en particulier de s'engager dans la feuille de route, à la condition que les pays industrialisés transfèrent aux pays en développement les technologies et le financement à même de les aider dans la réalisations des obligations qu'ils seront amenés à respecter dans le nouveau régime climatique.

Le changement climatique est révélateur des enjeux de développement qui attendent les pays du Nord d'une part et les pays du Sud d'autre part. Les premiers ont une responsabilité historique dans le changement climatique, en raison d'un modèle de développement basé sur les énergies fossiles qu'ils ont choisi depuis la révolution industrielle, et c'est donc sur eux que pèse en premier la charge des mesures d'adaptation aux conséquences de ce changement

³³ DETEC, *Global Solidarity in Financing Adaptation: A Swiss Proposal for a Funding Scheme*, paper for further discussion, Bern, 11 December 2007, 40 p.

³⁴ «Mehr erreicht als erwartet», *NZZ Online*, 15. Dezember 2007.

global. Les pays en développement, plus vulnérables, doivent renforcer leurs capacités pour faire face à ces conséquences, et l'aide humanitaire³⁵ comme la coopération au développement³⁶ peuvent y contribuer. Le renforcement des capacités de préparation face aux catastrophes naturelles, toujours plus nombreuses et violentes, fut d'ailleurs l'un des thèmes de la 30^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui s'est déroulée du 26 au 30 novembre 2007 à Genève.

Toutefois, selon le rapport 2007 du troisième groupe de travail du GIEC, l'augmentation des émissions de GES à l'origine du changement climatique est proportionnellement de moins en moins le fait des pays développés. «Entre 2000 et 2004, les pays en développement ont été les principaux responsables de l'augmentation des émissions de dioxyde de carbone, même si cela ne représente que 40 % du total des émissions de CO₂ dans le monde.»³⁷ La mise en œuvre d'un régime climatique post-Kyoto devra donc inclure aussi les pays en développement, en particulier les plus grands émetteurs d'entre eux. La question cruciale du modèle de développement basé sur les énergies fossiles se pose alors à tous les pays, avec deux solutions complémentaires possibles : réduire la consommation d'énergie (efficacité et sobriété énergétiques) et augmenter l'offre des énergies renouvelables. Le WWF International a publié une étude qui montre qu'il est techniquement possible d'éviter un dérèglement climatique dangereux – but général de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques – en recourant d'ici à 2050 aux énergies renouvelables, mais que la transition vers cette solution doit encore être mise en place dans les cinq ans par les gouvernements actuels³⁸. Pendant qu'ils y réfléchissent, la fonte des glaces en Arctique permettra selon toute vraisemblance un accès facilité aux ressources en pétrole et en gaz naturel encore sous-exploitées dans ces régions, et qui représentent un quart environ des réserves restantes...³⁹

10.2.4. La politique climatique de la Suisse : bilan et perspectives

La politique climatique actuelle de la Suisse répond aux objectifs de réduction des émissions de GES auxquelles cette dernière s'est astreinte en ratifiant le Protocole de Kyoto ; elle repose dans la Loi sur le CO₂. L'OFEV a publié un rapport qui «documente les indicateurs reflétant les liens et les corrélations entre le climat (et ses modifications), l'état de l'environnement et la société au cours du temps»⁴⁰. Ce rapport constitue une riche synthèse au sujet des émissions de GES et de l'évolution du climat en Suisse, ainsi que des conséquences que celle-ci provoque. Il présente également les réponses que la Suisse a

³⁵ Ce n'est pas un hasard si le Forum humanitaire mondial a fait des conséquences du changement climatique pour les populations les plus pauvres son premier dossier de travail (voir Annuaire 2008, n° 1, chapitre 4, sous-chapitre 4.3).

³⁶ Voir en particulier : PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008. La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, New York, 2007, 382 p.

³⁷ «Les émissions de CO₂ ont plus que triplé entre 2000 et 2004», *Le Monde*, 22 mai 2007.

³⁸ WWF International, *Climate Solutions : WWF's Vision for 2050*, Gland, 2007, 102 p.

³⁹ Edicom, *Le changement climatique, une aubaine pour les pays riches du Nord ?*, 8 juin 2007.

⁴⁰ OFEV, *Changements climatiques en Suisse. Indicateurs des causes, des effets et des mesures*, Berne, 2007, 77 p., citation p. 8.

apportées jusqu'ici en réaction au changement climatique, en termes tant d'atténuation que d'adaptation.

La Loi sur le CO₂ prévoit des mesures de réduction des émissions de GES librement consenties par les branches économiques et, subsidiairement, l'introduction d'une taxe si de telles mesures ne permettaient pas d'atteindre les objectifs fixés. Malgré les évidences toujours plus claires que les mesures volontaires seules ne suffiront pas, la taxe n'a pu être introduite que pour les combustibles, et cela relativement tardivement (2008). En ce qui concerne les carburants, pour lesquels l'écart entre l'objectif de réduction et les prévisions d'émissions de GES à l'horizon 2010 est le plus grand, un centime climatique est prélevé depuis 2005 pour une période probatoire de deux ans. Les recettes générées par ce prélèvement servent en grande partie à l'achat, par une fondation créée à cet effet⁴¹, de certificats d'émission de CO₂ à l'étranger.

Annuaire 2007, n° 1, «Loi sur le CO₂: débat aux Chambres fédérales au sujet de la taxe», pp. 160-161.

Ainsi, dans sa teneur même et dans son application, la Loi sur le CO₂ cristallise les deux visions qui s'affrontent en Suisse face au changement climatique et aux moyens de réduire les émissions de GES. Il y a d'un côté une vision libérale, défendue au sein du Département fédéral de l'économie (DFE) et par Economiesuisse, selon laquelle la réduction des émissions doit s'opérer là où elle coûte le moins cher – dans les pays en développement – via les mécanismes flexibles du Protocole de Kyoto. De l'autre côté, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), de même que les organisations de défense de l'environnement (Association transports et environnement [ATE] et WWF notamment), sont les tenants d'une vision qui focalise sur la Suisse l'effort premier de réduction des émissions, par une modification des comportements de consommation. Dans cette vision responsabilisante, les mécanismes flexibles peuvent être mis en œuvre, mais seulement à titre subsidiaire.

La Loi sur le CO₂ vise un objectif à atteindre en 2012 au plus tard et devra être actualisée pour asseoir la nouvelle politique climatique de la Suisse. Interviendront dans le montage les nouvelles données sur l'évolution du climat, les négociations multilatérales dans le cadre de la feuille de route de Bali (voir plus haut section 10.2.3), et les rapports de force politiques en Suisse.

A cette fin, le DETEC a publié, en août 2007, un rapport sur la future politique climatique de la Suisse⁴². Avant de proposer les objectifs et les instruments qui pourraient constituer la future politique climatique de la Suisse, ce rapport expose de manière très complète l'état des connaissances sur le changement climatique, les défis qu'il pose et les coûts qu'il engendre, de même que les politiques déjà mises en œuvre sur les plans helvétique et international pour s'adapter à ses effets et réduire les émissions de GES.

Selon le rapport, la Suisse visera, dans sa future politique climatique, à réduire ses émissions de GES de 1,5 % par an dès 2010. Il prévoit de compter sur les mécanismes de compensation des émissions à l'étranger mais de n'en faire usage qu'en complément de mesures de réduction prises en Suisse même. Avant

⁴¹ Fondation centime climatique (FCC), établie à Zurich : <<http://www.stiftungklimarappen.ch>>.

⁴² DETEC, *Rapport sur le climat*, op. cit.

la conférence de Bali sur le climat (voir plus haut section 10.2.3), le Conseil fédéral a décidé que l'objectif suisse serait le même que celui de l'Union européenne, soit une réduction de 20 % des émissions de GES d'ici à 2020 par rapport à leur niveau de 1990. Par contre, il n'a pas décidé des moyens de cette réduction, sujet qui a fait l'objet de tensions entre l'OFEV et le SECO⁴³. Le premier demandait qu'au moins la moitié de la réduction ait lieu en Suisse (c'est aussi un objectif de l'Union européenne), alors que le second, suivi par Economiesuisse, proposait que l'intégralité de la réduction s'opère à l'étranger par l'achat de certificats d'émission. Au centre de cette tension figure le concept de «neutralité climatique», selon laquelle chaque tonne de GES émise en Suisse devrait être compensée à l'étranger, via le mécanisme de développement propre⁴⁴ prévu par le Protocole de Kyoto. Une étude mandatée par le WWF estime toutefois que quatre projets sur dix, financés dans le cadre de ce mécanisme, auraient de toute manière été réalisés, ce qui fait que les certificats de réduction des émissions ainsi délivrés (équivalant à environ 20 % de tous les certificats) correspondent de fait à une augmentation des émissions globales (non-respect du principe d'addition)⁴⁵. L'étude critique également la qualité discutabile des organes de contrôle et de certification de ces projets. Dans ce débat, sur le plan suisse, Alliance Sud met en garde contre la simplicité apparente du concept de «neutralité climatique» et craint qu'il ne puisse être universalisé: «Que se passera-t-il, en effet, si tous pays industrialisés envisageaient, comme le SECO, de réduire la quasi-totalité de leurs émissions de CO₂ à l'étranger?»⁴⁶

Le rapport du DETEC prévoit également de doter la future politique climatique de la Suisse d'objectifs d'adaptation, notamment en matière d'échange de savoir-faire et de données sur les conséquences du changement climatique. Enfin, il préconise de veiller à la cohérence de la future politique climatique, qui fera intervenir de nombreux acteurs au sein de l'administration fédérale mais également en dehors, notamment l'économie privée et le monde académique.

De nombreux instruments seraient susceptibles d'intervenir dans la future politique climatique de la Suisse, tous avec leurs avantages et leurs inconvénients. Parmi eux, le DETEC retient deux options, en développant la taxe sur le CO₂ qui sera prélevée sur les combustibles à partir du 1^{er} janvier 2008.

La première option, qui a la faveur du DETEC et que l'OCDE préconisait dans son examen environnemental de la Suisse, consiste dans une taxe d'incitation avec allocation partielle des recettes à des fins déterminées. Elle étendrait d'une part la taxe sur le CO₂ à tous les GES et, d'autre part, assujettirait toutes les sources d'émissions et non plus seulement les combustibles. Le montant de cette taxe climatique devrait être ajusté périodiquement et de manière prévisible,

⁴³ «Comme l'UE, la Suisse s'engage à réduire ses émissions nocives de 20% d'ici à 2020», *Le Temps*, 22 novembre 2007.

⁴⁴ Par ce mécanisme, les entreprises des pays tenus par les engagements du Protocole de Kyoto peuvent obtenir des crédits d'émission en finançant des projets qui permettent de réduire ou d'éviter des émissions de GES dans les pays en développement (transferts de technologies propres).

⁴⁵ Lambert Schneider (Öko-Institut), *Is the CDM Fulfilling Its Environmental and Sustainable Development Objectives? An Evaluation of the CDM and Options for Improvement*, report prepared for WWF, Berlin, 5 November 2007, 75 p., disponible sur le site Internet du WWF International <<http://www.panda.org>>.

⁴⁶ «En matière de climat, "neutralité" ne rime pas forcément avec "responsabilité"», *Le Temps*, 14 décembre 2007.

en fonction de l'avancée vers l'objectif de réduction des émissions retenu. Les recettes levées par cette taxe seraient redistribuées en grande partie aux entreprises et à la population suisse selon le mécanisme actuel de la taxe sur le CO₂. Une partie toutefois serait allouée à des mesures d'atténuation et d'adaptation, en Suisse et sur le plan international. Elle pourrait financer par exemple des programmes d'optimisation des bâtiments et de promotion des transports publics en Suisse, l'achat de certificats d'émissions étrangers ou des mesures de coopération au développement dans le domaine climatique (transferts de technologies).

La seconde option ferait intervenir des règlements techniques et une taxe de financement pour satisfaire l'objectif de réduction des émissions défini. Le montant de la taxe serait fonction du besoin de financement, par exemple pour des mesures d'efficacité énergétique ou de promotion des énergies renouvelables, et non pas fonction de l'effet incitatif recherché. Les recettes ne seraient donc pas redistribuées et la taxe constituerait alors une sorte d'impôt.

Les moyens de la future politique climatique de la Suisse seront mis en consultation en 2008, dans différentes variantes pouvant être combinées. Celles qui font intervenir des taxes s'appuient sur l'étude relative aux expériences de taxation de l'énergie en Europe, publiée en décembre 2007 par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN)⁴⁷. Cette étude conclut que l'introduction d'une taxe sur l'énergie s'est partout soldée par une diminution des émissions de CO₂. Toutefois, le projet devra compter avec l'opposition d'Economiesuisse, pour qui «le système d'achat de certificats d'émissions de CO₂ est à la fois meilleur marché et globalement plus efficace que la taxe CO₂»⁴⁸. De plus, alors que l'étude de l'OFEN ne confirme pas les craintes selon lesquelles la taxe freine la croissance économique, Economiesuisse estime de son côté que cette taxe entrave la compétitivité des branches grandes consommatrices d'énergie. Dans ce débat, le SECO a également publié un dossier sur les échanges de droits d'émission, présentés comme un outil prometteur de la politique climatique⁴⁹. Il suffit pourtant de suivre l'évolution du prix de la tonne de CO₂, par exemple sur le marché européen, pour se rendre compte que le mécanisme n'a pas fonctionné : avec des quotas de production initiaux bien trop généreux, le prix du CO₂ a chuté, faute d'avoir fait l'objet d'une mise aux enchères. «Le droit d'émettre du CO₂ ne vaut plus grand-chose.»⁵⁰

La série de rapports sur les perspectives énergétiques pour 2035, publiés par l'OFEN après trois ans de travaux, offre également des clés de réponse dans ce débat⁵¹. Il y apparaît notamment que si la Suisse remplit ses obligations de réduction de ses émissions de GES intégralement à l'étranger, elle augmentera sa dépendance envers les énergies fossiles et se privera des incitations à l'innovation pour davantage d'efficacité énergétique. De plus, comme les polluants atmosphériques, outre qu'ils réchauffent le climat globalement, occasionnent

⁴⁷ OFEN, *Erfahrungen mit Energiesteuern in Europa. Lehren für die Schweiz*, Bern, Dezember 2007, 173 p. Ce document contient un résumé en français de l'étude.

⁴⁸ «Une étude d'Economiesuisse attaque la taxe sur le CO₂», *Le Temps*, 11 décembre 2007.

⁴⁹ SECO, «Les échanges de droits d'émission : un outil prometteur de la politique climatique», thème du mois, *La Vie économique*, n° 9, 2007.

⁵⁰ «De Kyoto à Bali, les leçons d'un échec», *Le Temps*, 30 novembre 2007.

⁵¹ OFEN, *Perspectives énergétiques pour 2035*, tomes I à V, Berne, 2007, <[<http://www.bfe.admin.ch>](http://www.bfe.admin.ch)>thèmes >politique énergétique >perspectives énergétiques. Le tome I, qui constitue la synthèse des travaux effectués depuis 2004, est disponible en français et en allemand sur le site Internet de l'OFEN. Les autres tomes ne sont disponibles qu'en allemand.

localement des atteintes à la santé et aux bâtiments, une diminution de leurs émissions au titre de la politique climatique permet incidemment d'éviter les coûts externes dans ces deux domaines. Le rapport montre toutefois que ces coûts ne pourront être logiquement évités en Suisse que si la diminution des émissions se produit en Suisse.

SOURCES

Institut international du développement durable (IIDD), «Compte rendu de la 13^e Conférence des parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques et 3^e Réunion des parties au Protocole de Kyoto: 3-14 décembre 2007», *Bulletin des négociations de la Terre*, vol. 12, n° 354, 18 décembre 2007, 23 p.

DETEC, *Rapport sur le climat. Rapport du DETEC sur la future politique climatique de la Suisse*, Berne, 16 août 2007, 92 p.

Oxfam International, *Adapting to Climate Change: What's Needed in Poor Countries and Who Should Pay*, Oxfam Briefing Paper, n° 104, Oxford, May 2007, 47 p.

SITES INTERNET

Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques : <<http://www.unfccc.int>>.

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) : <<http://www.ipcc.ch>>.

International Institute for Sustainable Development – Reporting Services Division : <<http://www.iisd.ca>>.

Office fédéral de l'environnement (OFEV) : <<http://www.bafu.admin.ch>> thèmes >climat.

10.3. Désertification

Quoiqu'une augmentation de la population ne débouche pas toujours sur de la désertification, elle est souvent cause de surpâturage, de demande accrue en eau ou de déforestation. En exerçant encore plus de pression sur des écosystèmes déjà diversement dégradés, le changement climatique ne fait qu'accentuer la vulnérabilité des sociétés rurales vivant en zones arides. De plus, la désertification expose davantage les sols et libère le CO₂ qui y est retenu. Elle contribue donc au changement climatique. En s'alimentant mutuellement, le phénomène de désertification et le changement climatique risquent de diminuer dramatiquement la résilience des milieux. Cette spirale lance un défi de taille à la lutte contre la pauvreté, notamment dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Pour combattre la dégradation des sols en milieu aride, le dispositif central est la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD – *United Nations Convention to Combat Desertification*), entrée en vigueur en 1996 et comptant 191 parties (état à fin 2007), dont la Suisse. Issue de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992, la convention vise un objectif de développement durable dans les pays affectés par la sécheresse et la désertification, soit de s'attaquer aux causes physiques, biologiques et socioéconomiques de ces dernières. La lutte contre la désertification se fonde sur des programmes d'action mis en œuvre par chaque gouvernement concerné, aux échelles nationale et régionale, en coopération avec les pays donateurs, les ONG et les communautés locales vivant dans les zones arides.

La 8^e session de la Conférence des parties à la convention s'est déroulée à Madrid du 3 au 14 septembre 2007 (COP-8). D'aucuns la considèrent déjà comme un pivot dans l'histoire de la convention en raison notamment des négociations qui ont eu lieu sur le «Plan-cadre stratégique décennal visant à renfor-

cer la mise en œuvre de la convention (2008-2018)» (*10-year Strategic Plan and Framework to Enhance the Implementation of the Convention*)⁵². Il est vrai que la convention n'a jamais été appliquée de façon optimale, en raison d'une insuffisance de financement (par rapport aux autres conventions sur le climat et la biodiversité, également nées lors du Sommet de Rio), de la faiblesse de ses fondements scientifiques, de ses lacunes institutionnelles et du désaccord entre ses parties. Ces facteurs ont cependant évolué depuis le Sommet de Rio, et le plan-cadre donne un nouveau point de départ à la convention.

Le plan-cadre comporte quatre objectifs stratégiques et cinq objectifs opérationnels (voir encadré ci-dessous), chacun étant assorti d'effets escomptés ou de résultats visés, avec une série d'indicateurs qui devront encore être affinés. Il décrit également quels seront le rôle et les responsabilités des différents organes de la convention et comment ceux-ci devront se coordonner dans leurs fonctions.

Objectifs du Plan-cadre stratégique décennal visant à renforcer la mise en œuvre de l'UNCCD (2008-2018)

Objectifs stratégiques

1. Améliorer les conditions de vie des populations touchées.
2. Améliorer l'état des écosystèmes touchés.
3. Dégager des avantages généraux d'une mise en œuvre efficace de la convention.
4. Mobiliser des ressources en faveur de la mise en œuvre de la convention par l'instauration de partenariats efficaces entre acteurs nationaux et acteurs internationaux

Objectifs opérationnels

1. Plaidoyer, sensibilisation et éducation : influencer sur les mécanismes et les acteurs.
2. Cadre d'action : rechercher les solutions pour combattre la désertification.
3. Science, technologie et connaissances : faire autorité.
4. Renforcement des capacités pour prévenir et enrayer la désertification.
5. Financement et transfert de technologies : mobiliser les ressources et en accroître l'impact.

Source : Nations unies, Rapport de la Conférence des parties sur les travaux de sa huitième session tenue à Madrid du 3 au 14 septembre 2007. Additif. Deuxième partie : mesures prises par la Conférence des parties, ICCD/COP(8)/16/Add.1, 23 octobre 2007, pp. 17-22.

La conférence internationale de Madrid compte entre autres résultats l'adoption de ce plan-cadre. Elle a cependant achoppé sur le financement du secrétariat exécutif de la convention, situé à Bonn. En cause, l'opposition du Japon et des Etats-Unis à l'accroissement du budget de la convention. C'est finalement lors d'une session extraordinaire de la COP, qui s'est déroulée à New York le 26 novembre 2007, qu'un consensus sur une augmentation de 4 % du budget de la convention pour les années 2008-2009 a été trouvé. Le budget pour ces deux années s'élèvera à un peu moins de 15 millions d'euros, alors que pour ces mêmes années, le budget de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques sera de plus de 41 millions d'euros.

La Suisse a contribué activement à l'élaboration du plan-cadre stratégique décennal ; elle était en effet l'un des trois pays développés membres du groupe

⁵² Le texte du plan-cadre est disponible sur le site Internet de la convention : <<http://www.unccd.int>>, dans les documents officiels de la COP-8 (doc. ICCD/COP(8)/16/Add.1).

de travail intergouvernemental qui en était chargé. La version finale du texte est d'ailleurs issue de la quatrième rencontre du groupe, fin mai 2007, à Genève. La Suisse a surtout insisté pour que ce plan délivre des recommandations claires quant à l'urgence d'intégrer la question de la lutte contre la désertification dans les politiques sectorielles, et non plus dans des stratégies séparées. Ce faisant, la désertification sera prise en compte de manière préventive dans les activités des divers secteurs productifs ou d'aménagement. Concernant l'augmentation du budget, la Suisse a soutenu la valeur de 5 % qui avait fait l'objet d'un premier consensus à Madrid avant le refus catégorique du Japon.

La désertification touche un nombre croissant de régions dans le monde, par exemple l'Espagne, hôte de la COP-8, dont un tiers du territoire risque à terme d'être affecté par ce phénomène. De plus, la désertification est un des facteurs à l'origine de la pression migratoire qui s'exerce sur les pays développés. Comme la convention elle-même l'encourage, les ONG pressent, dans une déclaration commune⁵³, les gouvernements à agir efficacement contre le fléau de la désertification et critiquent la passivité et l'inaction qui ont prévalu depuis plus de dix ans.

SOURCE

International Institute for Sustainable Development (IISD), «Summary of the Eighth Conference of the Parties to the Convention to combat Desertification: 3-14 September 2007», *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 4, n° 206, 17 September 2007, 17 p.

SITE INTERNET

Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification : <<http://www.unccd.int>>.

⁵³ Nations unies, «Déclaration des ONG participant à la huitième session de la Conférence des parties à la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification», annexe V du *Rapport de la Conférence des parties sur sa huitième session tenue à Madrid du 3 au 14 septembre 2007. Première partie : délibérations*, ICCD/COP(8)/16, 18 octobre 2007, pp. 29-31.