

Prise de position concernant la votation sur la loi sur le CO₂

Après pratiquement trois ans de délibérations, les Chambres fédérales ont approuvé la révision totale de la loi sur le CO₂ lors du vote final du 25 septembre 2020. Avec ce nouvel acte législatif, la Suisse entend honorer les engagements qu'elle a contractés en signant l'accord de Paris et réduire de moitié ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030. Dans les milieux scientifiques, personne ou presque ne conteste l'urgence des mesures¹ nécessaires à l'atteinte de cet objectif, qui se déclinent de multiples façons (ordres, interdictions et incitations). L'arsenal des mesures figurant dans la loi, qui a fait ses preuves², constitue le principal instrument de la politique climatique de la Suisse.

Si de nombreuses organisations issues des milieux de l'économie, de l'écologie et de la coopération au développement saluent la révision totale de la loi sur le CO₂, des associations représentant les énergies fossiles et l'industrie automobile ont quant à elles lancé un référendum qui a abouti. C'est donc le peuple qui aura le dernier mot le 13 juin 2021.

Objet, objectifs et mesures de la nouvelle loi

Objet et objectifs

La nouvelle loi sur le CO₂ vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre (celles de CO₂, en particulier) dues à l'utilisation énergétique de combustibles et carburants fossiles. En conséquence, elle définit les objectifs suivants :

- contenir la **hausse de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C** par rapport au niveau préindustriel et entreprendre des efforts pour limiter cette hausse à 1,5 °C par rapport à ce niveau ;
- ramener les **émissions de gaz à effet de serre** à une quantité qui ne dépasse pas la capacité d'absorption des puits de carbone ;
- renforcer les **capacités d'adaptation aux effets néfastes** des changements climatiques ;
- **rendre compatibles les flux financiers** avec le développement à faible émission visé ainsi qu'avec un développement capable de résister aux changements climatiques³.

La loi constitue ainsi le socle indispensable à l'adoption de mesures plus ambitieuses contre le réchauffement planétaire et ses conséquences et pose un cadre réaliste dans lequel s'inscriront les mesures et objectifs concrets.

¹ La hausse de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère terrestre est prouvée par des mesures qui remontent à plus de 50 ans et il est un fait acquis que cette augmentation transforme de plus en plus la Terre en une serre. Les changements climatiques liés à l'augmentation des gaz et particules à effet de serre (dont le principal est le CO₂) sont mesurables et on peut prédire avec une probabilité approchant la certitude que ces changements s'accéléreront si l'évolution actuelle se poursuit. Voir GIEC (Groupe d'experts intergouvernementale sur l'évolution du climat) : Bilan 2007 des changements climatiques. Résumé à l'intention des décideurs (2007).

² <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2013/fr>.

³ Art. 1, al. 1, loi sur le CO₂.

La loi définit aussi les objectifs de réduction avec davantage de précision⁴ : en 2030, les émissions de gaz à effet de serre devront avoir été réduites d'au moins 50 % par rapport à 1990⁵ et cette réduction devra avoir été réalisée aux trois quarts au moins par des mesures prises en Suisse⁶.

Mesures

Les mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre prévues par la loi s'étendent à des domaines qui n'avaient auparavant aucune obligation en matière de politique climatique. Voici les principales nouveautés :

- **Chauffages climatocompatibles** : à partir de 2023, les nouveaux chauffages installés dans des bâtiments existants ne devront pas dépasser les limites fixées par la loi, qui seront réduites tous les cinq ans⁷. Quant aux chauffages installés dans de nouveaux bâtiments, ils ne devront pas générer d'émissions de CO₂ issues de combustibles fossiles⁸, à quelques exceptions près⁹.
- **Réduction des émissions de CO₂ dues au trafic** : les valeurs cibles à ne pas dépasser par les voitures de tourisme, les véhicules de livraison et les poids lourds mis en circulation sont revues à la baisse pour la période 2021 à 2024. À partir de la période allant de 2025 à 2029, les émissions moyennes de CO₂ de véhicules neufs de ces catégories ne devront pas dépasser 85 % des valeurs déterminantes dans l'Union européenne en 2021¹⁰. Ces valeurs cibles seront encore abaissées à partir de 2030¹¹. Si elles sont dépassées, les importateurs ou les constructeurs devront fournir une prestation de compensation à la Confédération¹². En outre, la loi sur le CO₂ oblige le secteur des carburants à compenser une partie des émissions que leur utilisation génère. La majoration maximale appliquée aux carburants pour financer des projets de compensation passera de 5 centimes par litre actuellement à 10 centimes en 2022, puis à 12 centimes à partir de 2025¹³.
- **Relèvement progressif de la taxe sur le CO₂** : la loi veut taxer davantage l'utilisation de combustibles fossiles, de sorte que la Confédération percevra sur leur fabrication, leur production, leur extraction et leur importation une taxe comprise dans une fourchette allant de 96 à 210 francs par tonne de CO₂¹⁴. Le Conseil fédéral pourra relever la taxe si les objectifs de la loi ne sont pas atteints. Un tiers du produit de la taxe sur le CO₂, mais au plus 450 millions de francs par an, sera affecté au Fonds pour le climat¹⁵. Comme il en va déjà actuellement, deux tiers de ce produit seront remboursés aux citoyens et citoyennes sous la forme d'une réduction des primes de caisse-maladie, de sorte que les personnes qui chauffent au mazout ou au gaz une surface habitable particulièrement vaste paieront l'un dans l'autre davantage.

⁴ Art. 3 loi sur le CO₂.

⁵ Art. 3, al. 1, loi sur le CO₂.

⁶ Art. 3, al. 2, loi sur le CO₂.

⁷ Art. 10, al. 1a, loi sur le CO₂. Dans les cantons qui ont déjà mis en œuvre une réglementation plus stricte concernant la part d'énergie renouvelable lors du remplacement d'un chauffage, les prescriptions visées à l'art. 10 ne s'appliquent qu'à partir de 2026 (art. 82 loi sur le CO₂).

⁸ Art. 10, al. 1b, loi sur le CO₂.

⁹ Art. 10, al. 5, loi sur le CO₂.

¹⁰ Art. 12, al. 1 et 2, loi sur le CO₂.

¹¹ Art. 12, al. 3 et 4, loi sur le CO₂.

¹² Art. 19, al. 1 et 2, loi sur le CO₂.

¹³ Art. 30 loi sur le CO₂.

¹⁴ Art. 34 loi sur le CO₂.

¹⁵ Art. 53, al. 2, loi sur le CO₂.

- **Taxe sur les billets d'avion** : l'introduction d'une taxe d'incitation sur les billets d'avion variable en fonction de la distance parcourue (d'un montant pouvant aller de 30 à 120 francs) vise à endiguer la croissance continue des vols d'une façon socialement acceptable¹⁶. La Confédération percevra en outre une taxe d'incitation sur les vols en partance (désignée du terme de « taxe sur l'aviation générale ») qui n'entrent pas dans le champ d'application de la taxe sur les billets d'avion¹⁷.
- **Redistribution** : le produit de la taxe sur les billets d'avion, de la taxe sur l'aviation générale et de la taxe sur le CO₂ est redistribué à raison de moitié¹⁸.
- **Fonds pour le climat et contribution au Programme Bâtiments** : la loi crée un Fonds pour le climat alimenté principalement par l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles et par la moitié des recettes des taxes sur l'aviation. La loi prévoit aussi un financement supplémentaire pour les mesures d'assainissement énergétique prévues dans le Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons.

De quelle façon la loi sur le CO₂ préserve-t-elle le climat ?

La question climatique est l'un des enjeux majeurs de notre génération et des générations futures. Le réchauffement est l'une des principales causes de la perte de biodiversité : l'impact d'un échec des mesures de réduction serait dévastateur non seulement pour la faune et la flore, mais aussi pour notre civilisation. La loi tient compte de cet enjeu en formulant l'objectif de limiter le réchauffement climatique à 2 °C et, si possible, à 1,5 °C¹⁹.

En disant « oui » à la loi sur le CO₂, la Suisse peut s'engager sur la voie de la neutralité carbone. En effet, cette loi pose les bases d'une politique climatique plus efficace à partir de 2022. Si elle était refusée, il faudrait attendre des années pour que la Suisse se dote de mesures et d'objectifs contraignants, pourtant urgents. Cela représenterait un grave échec pour la politique climatique suisse, à laquelle les Chambres fédérales ont consacré plus de trois ans de travaux.

Voici les principaux aspects de la loi :

- La loi sur le CO₂ applique systématiquement le *principe de causalité* et répartit *équitablement le poids des mesures*, puisqu'elle restitue à la population une grande partie de la taxe d'incitation sur le CO₂. Les instruments qu'elle introduit constituent une étape importante de la lutte contre le réchauffement planétaire et de l'engagement pour la justice climatique. C'est pour cette raison que les organisations actives dans la coopération au développement la soutiennent énergiquement.
- La loi sur le CO₂ adopte des mesures dans le domaine de l'aviation, particulièrement dommageable pour le climat, en introduisant une taxe sur les billets d'avion. La moitié de cette taxe sera restituée à la population sous la forme d'une bonification écologique, de sorte que la majorité de la population, qui ne prend pas ou peu l'avion, en tirera aussi parti.
- La loi sur le CO₂ oblige la Suisse à rendre ses flux financiers compatibles avec les objectifs de la politique climatique.

¹⁶ Art. 42 loi sur le CO₂. La taxe ne sera pas prélevée sur les vols militaires, les autres vols destinés à des fins souveraines et les vols effectués à des fins médicales impératives (art. 42, al. 2, let. b et c.).

¹⁷ Art. 49 loi sur le CO₂.

¹⁸ Art. 53, al. 2, et art. 60-61 (Redistribution) loi sur le CO₂.

¹⁹ L'accord de Paris sur le climat n'est pas contraignant, c'est-à-dire que les États qui ne l'appliquent pas n'ont pas à en craindre de conséquences. La Suisse doit inscrire les objectifs climatiques de Paris dans sa législation pour s'engager à agir en vue de sa réalisation.

- La loi sur le CO₂ permet d'adopter rapidement des mesures, tandis qu'une nouvelle démarche législative prendrait plusieurs années.
- La loi sur le CO₂ est la condition *sine qua non* de l'approbation de mesures plus ambitieuses dans le domaine de la politique climatique²⁰.

Considérations éthiques

Un enjeu mondial

Les enjeux posés par le réchauffement planétaire et ses conséquences sont colossaux. Les conditions de vie et les moyens de subsistance de peuples tout entiers sont menacés, le climat se dérègle et la biodiversité recule fortement sur la Terre²¹. Aujourd'hui déjà, les personnes âgées et la population des pays du Sud souffrent des conséquences de la crise climatique. La question au centre des considérations éthiques est celle de la répartition équitable des charges et des obligations résultant du réchauffement planétaire.

Le principe de justice climatique veut que les responsables du réchauffement planétaire réduisent leurs émissions de gaz à effet de serre (tels que le CO₂) et financent les mesures d'adaptation en faveur des personnes qui en subissent les conséquences. La Suisse compte parmi les pays qui émettent beaucoup de gaz à effet de serre, tant à l'intérieur de ses frontières et à l'étranger par le biais des produits qu'elle importe qu'en raison des activités de sa place financière. La nouvelle loi sur le CO₂ introduit des mesures permettant à la Suisse de réduire ses émissions. Il est urgent de s'engager dès maintenant sur la voie de la justice climatique, car le temps presse.

Pour une politique climatique équitable, il faut un contrat social plus ambitieux qui répartisse les droits et les obligations des nations en fonction de leur responsabilité, des charges qu'elles supportent et de leur capacité économique²². En l'occurrence, la Suisse doit jouer un rôle de pionnière pour des motifs d'ordre moral : prospérité et empreinte écologique vont de pair, de sorte que la Suisse porte une lourde responsabilité (principe de causalité). Des considérations d'ordre économique et technique justifient aussi ce rôle de pionnière : investir suffisamment tôt dans des technologies et des processus écologiques crée des emplois porteurs et durables.

Un enjeu structurel

La responsabilité qui émane du réchauffement planétaire ne se limite pas à une question individuelle : il revient aux nations, aux continents et à l'humanité toute entière de chercher des solutions porteuses et durables²³. À cet égard, nous avons besoin de nouvelles structures politiques et de nouveaux instruments pour réduire l'utilisation de combustibles fossiles, les émissions de gaz à effet de serre et le déboisement des forêts qui agissent comme des puits de carbone. Les aspects sociologiques et économiques doivent faire l'objet d'une réflexion d'ordre éthique au niveau structurel et être intégrés à la recherche de solutions concrètes aux problèmes. Le monde politique doit veiller au bien commun. La science et le progrès, loin d'être une fin en soi, doivent réfléchir à

²⁰ Selon certains expert·e·s, les mesures prévues par la loi ne sont pas suffisantes pour atteindre les objectifs de Paris. Elles n'en constituent pas moins la base des futures améliorations de la politique climatique suisse.

²¹ Voir M. Vogt (2013) : Prinzip Nachhaltigkeit

²² Voir M. Vogt (2013) : Prinzip Nachhaltigkeit, p. 415.

²³ À cet égard, des appels à une conversion écologique fondés principalement sur l'éthique individuelle sont insuffisants, ne sont pas à la hauteur de la complexité des enjeux et génèrent souvent surmenage et frustration.

leurs limites. Du point de vue éthique, le statu quo n'est pas défendable. Il faut s'engager davantage sur de nouvelles voies qui nous mèneront vers des technologies et des processus écologiques.

Une responsabilité intergénérationnelle

La justice intergénérationnelle est un autre aspect éthique à prendre en considération quand il est question de justice climatique. En effet, les générations futures ont le même droit que l'actuelle à une vie en plénitude²⁴. Il est dès lors nécessaire de créer des incitations encourageant un mode de vie et un modèle économique au diapason des besoins des générations futures. Intrinsèquement, ces considérations ne relèvent pas de la morale individuelle. Il faut aborder les dysfonctionnements structurels existants en lien avec la justice intergénérationnelle sur le plan politique.

Aspects théologiques

Les changements climatiques menacent la Création, dont nous, les humains, faisons aussi partie. Du point de vue chrétien, l'intégralité de la Création (êtres humains et nature), y compris l'atmosphère terrestre, est un cadeau de Dieu²⁵.

En fin de compte, l'enjeu du 13 juin englobe tant notre devoir de sauvegarder la Création que notre responsabilité envers la génération actuelle et envers les générations futures. En apportant une réponse adéquate à la crise climatique mondiale, nous exprimons notre respect pour la Création.

En guise de conclusion

En disant « oui » à la loi sur le CO₂, la Suisse peut s'engager sur la voie de la neutralité carbone. En effet, cette loi pose les bases d'une politique climatique plus efficace à partir de 2022. Si elle était refusée, il faudrait attendre des années pour que la Suisse se dote de mesures et d'objectifs contraignants, pourtant urgents. Cela représenterait un grave échec pour la politique environnementale suisse, à laquelle les Chambres fédérales ont consacré plus de trois ans de travaux.

La Suisse montre l'exemple à l'échelon international. Elle est l'un des rares pays dans lequel la population peut se prononcer en votation sur l'ampleur à donner à sa politique climatique après l'accord de Paris. Si la Suisse, l'un des pays les plus riches au monde, rejette la mise en œuvre de cet accord, elle enverra un message négatif pour son application dans d'autres pays et pour les futures négociations internationales. Le rôle international de la Suisse ne s'arrête pas là : le Fonds pour le climat et d'autres moteurs d'innovation aboutiront à la conception de technologies durables qui s'appliqueront également à l'étranger.

Certes, la loi sur le CO₂ pourrait être plus ambitieuse, mais elle met la politique climatique sur les bons rails. Si elle est acceptée en votation populaire, elle bénéficiera d'un vaste soutien et d'une forte légitimité.

8 avril 2021

²⁴ Voir le rapport Brundtland (1987) : « Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » (la règle d'or de la justice durable).

²⁵ Phénomènes météorologiques extrêmes, hausse du niveau de la mer, sécheresse, disparition des moyens de subsistance, perte de biodiversité, etc.