

Recommandations stratégiques en matière de politique climatique

Recommandations 2015 de l'OcCC à l'intention du DETEC

Motivation

Les cinq derniers rapports sur l'état du savoir, produits par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), ont chacun confirmé et rendu de plus en plus précises les connaissances fondamentales relatives au changement climatique anthropique (IPCC 2014¹). Sur la base de ces connaissances, les acteurs de la politique internationale et nationale se sont mis d'accord sur un objectif commun : réduire les émissions de gaz à effet de serre de manière à limiter le réchauffement planétaire moyen à 2°C par rapport aux températures préindustrielles. A Paris, en cadre de la COP21, la communauté internationale a même convenu de limiter le réchauffement planétaire à moins de 2 degrés Celsius et à poursuivre les efforts pour que la température augmente au maximum de 1,5 degré Celsius. L'OcCC salue cette décision.

Conformément à son mandat, prolongé en 2013 par le DETEC, l'Organe consultatif de la Confédération sur les changements climatiques (OcCC) a pour mission de formuler, dans l'optique de la science, des recommandations stratégiques au sujet du changement climatique et de la politique climatique suisse. L'OcCC constate qu'en dépit des résultats scientifiques présentés pendant les vingt-cinq dernières années et des approches de solution élaborées par les scientifiques, la société n'évolue pas assez vite vers une économie qui ménage les ressources et ne produit pas d'émissions de CO₂. Au niveau national aussi bien qu'international, les mesures prises et prévues ne suffisent pas pour atteindre l'objectif visé à long terme. Si le réchauffement de la Terre doit être limité comme convenu à 2°C, tant la société que son économie doivent faire des efforts considérables et de longue durée.

L'évolution vers une économie ménageant les ressources implique des processus de transformation de grande envergure. Dans une démocratie directe, cela signifie qu'ils soient acceptés à tous les niveaux politiques et par les principaux acteurs (offices fédéraux et cantonaux, associations de villes, groupements économiques, PME, population, etc.).

Les recommandations suivantes de l'OcCC se concentrent sur la manière d'obtenir cette acceptation et sur les éléments qui devraient entrer dans une politique climatique efficace et porteuse d'avenir.

¹ IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis Report* [R.K. Pachauri, et al. (eds.)], 148 pp., Cambridge University Press, 2014

Les défis

La politique climatique actuelle n'est pas assez ambitieuse pour atteindre l'objectif des 2°C.

Le 5^e rapport du GIEC sur l'état du savoir montre une fois de plus, clairement, que si l'on entend limiter le changement climatique à un niveau supportable, les émissions anthropiques de gaz à effet de serre, provenant d'activités industrielles, mais aussi de l'utilisation du sol, doivent être massivement réduites pendant les prochaines décennies. En conséquence, pour être compatible avec un objectif climatique mondial de 2°C, la Suisse doit diminuer ses émissions de 80 à 95 pour cent jusqu'en 2050. Dans sa décision du 27/2/2015, le Conseil fédéral exprime l'intention d'obtenir jusqu'en 2030 une réduction des émissions de gaz à effet de serre de notre pays de 30 pour cent en Suisse et de 20 pour cent par des mesures prises à l'étranger, par rapport à 1990. Ce projet de réduction des émissions de 50 pour cent jusqu'en 2030 est important, mais n'est qu'un premier pas.

Il est indispensable de pousser plus loin la réduction des émissions. Or cela présuppose une planification stratégique précoce. Pour édifier une politique climatique nationale compatible avec l'objectif d'un réchauffement mondial de 2°C, il faut promouvoir dans le grand public, aussi bien sur le plan national qu'international, des objectifs de réduction ambitieux ainsi qu'une nouvelle orientation du système social et économique. C'est à ce niveau que l'OcCC situe les défis déterminants du proche avenir.

La prise de conscience qui permettrait de mieux faire accepter une politique ambitieuse fait toujours défaut dans la société.

Ces dernières années, l'OcCC a constaté de plus en plus souvent que la politique climatique suisse est difficile à mettre en œuvre et ne peut guère se développer de façon ambitieuse. Cela tient à différents facteurs. La prise de conscience de l'urgence du problème fait défaut, parce que jusqu'à maintenant, les atteintes sont encore peu perceptibles et la pression résultant des souffrances des personnes les plus touchées est encore faible. Dans une large mesure, la politique climatique menée jusqu'ici est abstraite et a peu de retentissement au niveau local du fait de son orientation internationale et nationale. La plupart des acteurs régionaux et communaux ne sont pas pris en considération, alors qu'ils devraient précisément être associés à une politique climatique conduisant au succès. Un autre facteur est le manque de compréhension pour des approches de solution concrètes. En outre, des personnes qui profiteraient d'une politique climatique ambitieuse ne s'expriment pas encore de façon perceptible dans le débat.

L'orientation et les lignes directrices stratégiques de la politique climatique doivent être élaborées en commun.

Une politique climatique efficace et de portée générale peut difficilement être mise en œuvre par décrets, mais doit être élaborée dans un processus largement étayé. Elle est porteuse de succès si ce processus poursuit des objectifs socialement acceptés qui définissent son orientation à long terme. Pour faire accepter une telle politique, deux voies sont prometteuses :

- *Mener une réflexion centrée sur l'avenir* : Dans quelle direction la société et la Suisse doivent-elles se développer ? Quelle sorte de croissance est-elle souhaitable à long terme ? Ces questions fondamentales doivent être davantage discutées. Le problème du climat offre la chance de développer des visions à leur sujet. Il faut mettre en évidence qu'un changement porteur d'avenir n'est pas seulement nécessaire du point de vue écologique, mais qu'il est aussi judicieux sur le plan économique.
- *Etablir des alliances et développer une stratégie globale offrant des possibilités d'action* : A long terme, la société tout entière profitera d'une politique climatique tournée vers l'avenir. Au niveau de la mise en œuvre, il serait toutefois utile d'identifier et de mieux organiser

celles et ceux qui profitent en premier lieu d'une telle politique. Un élément essentiel au succès d'une politique climatique est de considérer l'adaptation et la réduction des émissions comme un tout. Il faut bien faire comprendre que la capacité d'adaptation a ses limites et que des mesures d'atténuation sont donc également nécessaires.

Recommandations de l'Occc pour une politique climatique prévoyante

A) Edification et établissement d'une nouvelle orientation stratégique

Contenus	Acteurs
<p><i>1) La thématique du climat doit être reliée à la durabilité.</i></p> <p>Le changement climatique est une menace pour le développement durable. Or dans la Constitution fédérale, la Suisse souscrit aux objectifs de la durabilité. C'est pourquoi le thème du climat doit être lié étroitement à la durabilité et être ainsi porté au niveau politique qui permet une mise en œuvre systématique et résolue.</p>	Confédération
<p><i>2) Un climat stable est une ressource globale.</i></p> <p>La Suisse a beaucoup d'expérience sur la manière d'exploiter avec succès d'importantes ressources collectivement. Elle a créé, par exemple, des instruments politiques pour la gestion de l'eau ou pour la protection de l'air. L'utilisation et la protection, ainsi que les principes de précaution et du pollueur-payeur, sont les piliers de la gestion communautaire d'une ressource.</p> <p>Ce qui va de soi aujourd'hui dans la politique environnementale doit aussi devenir réalité dans la politique climatique. Le premier pas est de reconnaître l'atmosphère et le climat comme ressource ou bien commun (<i>global common</i>) et d'établir ainsi un principe directeur de la politique climatique.</p> <p>Une conséquence qui en découle est la tarification des émissions de CO₂, puisque celles-ci utilisent l'atmosphère comme ressource de stockage. Pour maîtriser les défis stratégiques dans les domaines de l'atténuation (diminution des émissions), de l'adaptation au climat, de l'énergie, de l'économie, de la société et de la coopération internationale, l'Occc recommande de combiner des instruments d'économie de marché, des prescriptions légales ainsi que des mesures d'encouragement de la technologie.</p>	Confédération
<p><i>3) Un large débat sensibilise la société et l'amène à reconnaître la réorientation nécessaire du système économique et social comme une chance.</i></p> <p>La réduction massive nécessaire des émissions de gaz à effet de serre exige une réorientation fondamentale de la société vers une exploitation durable de toutes les ressources. Un changement porteur d'avenir n'est pas seulement essentiel du point écologique, mais est également payant sur le plan économique. Il s'agit donc de convaincre la classe politique, l'économie et la société qu'une croissance durable (<i>new climate economy</i>) est rentable.</p> <p>Pour l'économie, un tel changement comporte de nombreuses chances, si</p>	Confédération cantons communes économie recherche société

elles sont reconnues et exploitées à temps (effet de « first mover »). Du fait de sa situation économique, de son potentiel d'innovation élevé et de son accès aux nouvelles technologies, la Suisse peut aborder ces défis dans une position avantageuse.

Le changement climatique est influencé par divers processus externes, tels que la croissance démographique et économique des pays émergents, la hausse des coûts de production de l'énergie survenant en même temps qu'une augmentation du besoin en énergie, ou encore des conflits pour les ressources. Du fait de la forte imbrication mondiale de la Suisse, ces processus déploient leur effet également ici. L'Occc y voit un appel à la Suisse à renforcer son engagement dans la politique climatique tant au niveau national que dans le contexte international. Vu sa capacité économique et son poids dans la recherche mondiale, la Suisse est en bonne position pour endosser un rôle de pionnière dans ce domaine : si la Suisse n'assume pas ce rôle, qui d'autre le fera ?

B) Eléments clés de la mise en œuvre au niveau national

1) La politique climatique doit avoir une visée stratégique axée sur le long terme.

Une politique climatique nationale qui reconnaît l'objectif des 2°C donne nécessairement la priorité à l'atténuation (diminution des dommages). L'atténuation est une tâche centrale du 21^e siècle et, par conséquent, une affaire de longue haleine. D'où la nécessité d'un concept global largement étayé, qui inclue également l'adaptation aux changements climatiques qui se sont déjà produits et à ceux qui auront encore lieu. Il faut communiquer clairement que des carences d'investissements dans l'atténuation causeront des coûts autrement plus élevés pour l'adaptation. On examinera également dans quelle mesure la taxe sur le CO₂ pourrait assurer le financement des mesures d'adaptation.

2) La politique climatique pénètre tous les niveaux de la société. Sa communication doit être compréhensible et orientée vers des solutions.

En tant que défi du siècle, le changement climatique concerne la politique à tous les niveaux : Confédération, cantons et communes. Le processus de décision politique doit tenir compte de cette pénétration à tous les échelons. Cela signifie que, par exemple, la Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement aura un rôle toujours plus important à jouer.

La société doit se développer et se réorienter en se fondant sur une information solide et sur une stratégie définie en commun. Les campagnes de sensibilisation sont une possibilité d'apporter une connotation positive à la notion de « mutation sociale » nécessaire pour atteindre l'objectif des 2°C. Une couverture médiatique continue de l'état (national et international) des réductions d'émission fait partie intégrante de cette sensibilisation. L'objectif à long terme, consistant à remplacer entièrement les agents énergétiques fossiles, se concrétise par des objectifs intermédiaires ambitieux, tels que la société à une tonne de CO₂.

Confédération

Confédération
cantons
communes
société
économie
recherche

L'OcCC recommande que la Confédération développe une stratégie de communication sur la thématique du climat en collaborant avec les départements et offices fédéraux concernés et que cette stratégie soit lancée avec un maximum de visibilité médiatique par des services de l'administration au plus haut niveau, de façon semblable à ce qui se fait déjà dans le domaine de la santé (campagnes de vaccination, SIDA, prévention de l'alcoolisme etc.), de la sécurité routière (ViaSicura) ou de l'énergie (SuisseEnergie).

3) Une tarification rigoureuse des émissions de CO₂ est un complément nécessaire aux instruments existants.

Les mesures volontaires n'ont eu qu'un faible impact dans le domaine du climat pendant ces vingt dernières années et n'ont fait que partiellement leur preuve. En dépit du « centime climatique » et d'un choix toujours plus large de véhicules à faible consommation, les émissions de CO₂ des transports ont continué d'augmenter pendant la première période de la loi sur le CO₂.

Des conditions cadres légales plus sévères, telles que des normes techniques, des contingents ou des interdictions, accélèrent le processus de transformation nécessaire. L'OcCC juge que des mesures ayant un effet incitatif direct, telles que des taxes dont le montant augmente si l'objectif visé n'est pas atteint et telles que la tarification rigoureuse des émissions de CO₂, sont des leviers particulièrement efficaces de la politique climatique. Il faut agir notamment au niveau des transports (voir point 4), car pendant toute la période de Kyoto, ce secteur n'a fait état d'aucune réduction de ses émissions.

4) La politique des transports menée jusqu'à maintenant a échoué en ce qui concerne les objectifs climatiques.

La croissance sans limite du trafic pendant ces dernières décennies est une raison importante de la non-réalisation des objectifs de réduction des émissions dans le domaine des transports. Le système suisse des transports est très bien développé et présente une part élevée de transports publics efficaces. Néanmoins, ce système touche aujourd'hui à ses limites de capacité ; il est surchargé et vieillit de ce fait plus vite que prévu. C'est pourquoi il faudra investir massivement à l'avenir dans la poursuite de son développement, dans son assainissement et dans son entretien.

Ces investissements (voir point 5) doivent être réalisés de façon prévoyante et s'harmoniser avec la politique climatique. A noter que moins de trafic va de pair avec de plus faibles immissions et émissions : tout le monde y trouve donc un avantage. Le financement pourrait être assuré à moyen terme par la taxe sur le CO₂ prélevée sur les carburants.

Des solutions recourant à des contingents et la tarification de la mobilité (*mobility pricing*) devraient être également examinées comme moyens de limiter la croissance du trafic. Il faut réduire les subventions cachées (p.ex. les déductions fiscales pour pendulaires). Enfin, il faut tenir compte du fait que des vitesses plus élevées dans les transports ne résolvent aucun problème. En effet, le temps consacré à la mobilité reste constant, car des trajets plus longs peuvent alors être parcourus dans le même temps : en tout et pour tout, les distances parcourues continuent donc d'augmenter. De ce fait, la poursuite du développement à grande échelle de l'infrastructure n'est qu'une pseudo-solution. De nouvelles issues au problème de la mobilité ne

Confédération
économie

Confédération
cantons
société
économie

peuvent être trouvées que si le système des transports touche à ses limites et qu'à part son éventuel développement, d'autres options sont également discutées pour limiter le volume du trafic. Précisément dans le cas du trafic, la sobriété (c'est-à-dire le fait de s'efforcer de consommer le moins possible de matières premières et d'énergie) peut être considérée comme « positive ».

5) L'examen de la compatibilité climatique doit devenir partie intégrante de la planification des projets d'infrastructure.

L'étude de durabilité des projets de construction doit inclure la question de la compatibilité avec les objectifs de la politique climatique. Lors de projets de construction qui présentent des cycles d'investissement longs, il faut impérativement prendre en compte l'aspect climatique déjà au niveau de la planification. Ceci vaut particulièrement dans le domaine des transports et des infrastructures, où les projets, une fois réalisés, génèrent des émissions pendant de nombreuses décennies. Les investissements dans le renouvellement des infrastructures de réseaux (rail, route, électricité, eau) doivent être plus fortement coordonnés en fonction du développement durable ; il faut dépasser l'approche actuelle, qui est trop sectorielle. Le moyen le plus simple est de planifier en faisant intervenir un scénario pour le prix du CO₂. Ceci permet une évaluation transparente du coût des investissements. De cette manière, il est possible d'éviter les effets de lock-in dus au fait d'avoir ignoré la compatibilité climatique.

Un défi tient au fait qu'il y a, par exemple entre la politique régionale et la politique climatique, des différences quant à la manière de concevoir et d'apprécier les objectifs. Ceci implique de développer un processus démocratique qui minimise les conflits.

6) Un aménagement global du territoire est une condition pour un développement durable.

Un renforcement de la gestion de l'aménagement du territoire, au niveau fédéral et surtout cantonal, est l'une des bases d'un développement durable et respectueux du climat. Des fusions de communes et de nouvelles unités territoriales fonctionnelles supracommunales (renaissance des structures régionales et locales) permettent d'aménager le territoire de façon plus cohérente. Elles offrent la chance de renforcer la planification régionale de telle manière que la population puisse s'identifier à cela. Des aspects touchant à la durabilité et à la réduction des émissions ainsi qu'à l'adaptation doivent être intégrés dans la planification. Le développement régional doit tenir compte des espaces de ressources et exploiter et protéger ces derniers en conséquence (principe des circuits courts).

7) La restructuration du système énergétique est un processus de très longue haleine.

Si l'on entend atteindre l'objectif des 2°C, il est impératif que la société évolue vers un système énergétique durable. Ce problème peut être déjà abordé avec les technologies actuelles, et ceci sur une trajectoire de croissance durable. On assiste en outre au développement continu de produits plus efficaces et de nouvelles technologies, qui entraînent une réduction des coûts. Des piliers importants du développement vers la durabilité sont l'utilisation locale d'énergies renouvelables, une production décentralisée d'énergie ainsi que des cycles de substances courts et aussi fermés que

Confédération
cantons
communes

Confédération
cantons
communes
société

Confédération
cantons
communes
recherche
société

possible.

Mais les grandes installations de stockage d'énergie revêtent également une importance stratégique pour la Suisse. Bien que la rentabilité économique de la force hydraulique soit très faible en ce moment, les bassins d'accumulation dans les Alpes représentent à long terme un élément clé pour un approvisionnement énergétique intégral et durable. Le renouvellement à venir des concessions des centrales hydroélectriques est une occasion d'accroître la résilience de l'économie hydraulique à l'égard du changement climatique en recourant à des mesures politiques et économiques appropriées : des bassins d'accumulation polyvalents peuvent servir au stockage et à la production d'énergie, à l'approvisionnement en eau potable, à l'irrigation, à l'enneigement artificiel et à la protection contre les crues.

8) L'agriculture et le tourisme doivent également être associés à la politique climatique.

La politique agricole a également une incidence sur le climat, de même que la qualité du tourisme et l'orientation de ce dernier en tant que marché. Des réductions locales des émissions de l'agriculture et du tourisme ne suffisent pas. Des subventions agricoles compatibles avec le climat encouragent des cycles aussi courts que possibles et des systèmes d'approvisionnement locaux. Une orientation du marché touristique compatible avec le climat se concentre sur le raccourcissement des distances, crée la transparence des coûts par la tarification du CO₂ et instaure l'image d'un tourisme durable de qualité.

Confédération
économie
société

C) Eléments clés de la position de la Suisse dans le contexte international

1) La Suisse saisit la chance de jouer un rôle majeur au niveau mondial dans le développement d'une économie ménageant les ressources.

15 pour cent des émissions mondiales de CO₂ sont causées par la déforestation. En interdisant l'importation de bois et produits forestiers non certifiés, la Suisse peut faire preuve de son engagement international pour la protection du climat. Elle peut également avoir un grand impact dans la résolution de la problématique mondiale de l'eau grâce à la formation et à la transmission de savoirs spécifiques.

La politique climatique suisse s'inspire des considérations suivantes :

Même si tous les pays ne participent pas, la Suisse devrait placer la barre plus haut dans le processus international, avec d'autres pays ambitieux. La Suisse, dont le rôle de médiatrice est internationalement reconnu (p.ex. dans la diplomatie et dans la protection de la population), doit saisir la chance de s'investir activement dans les négociations internationales sur le climat et d'y jouer un rôle de premier plan. Un clair engagement de la Suisse dans le peloton de tête de la politique climatique internationale peut accélérer le processus mondial. La Suisse peut montrer qu'une transformation durable est possible, par exemple en se positionnant à la pointe de secteurs économiques spécifiques (tels que la branche des finances et des assurances, la mobilité), de façon similaire à ce que l'Allemagne a fait en photovoltaïque ou le Voralberg en Autriche pour l'utilisation de pompes à chaleur.

Confédération
économie
représentants
au sein
d'organisations
internationales

2) La Suisse doit œuvrer à la promotion d'instruments qui renforcent la politique climatique.

Dans les organisations internationales où elle est représentée, la Suisse devrait promouvoir des instruments efficaces qui soutiennent les intérêts climatiques, par exemple s'efforcer dans les négociations de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de faire placer cette convention au même niveau juridique que les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En cas de conflit, les intérêts climatiques ne seraient alors pas systématiquement défavorisés du fait que l'OMC occupe une position plus importante dans le commerce international que la CCNUCC. Il faudrait en outre, dans le droit commercial de l'OMC, élargir le catalogue des exceptions aux dispositions nationales concernant les aspects climatiques. Du point de vue de la protection du climat, il convient d'intensifier la mise en œuvre de cycles locaux courts.

Confédération
économie
représentants
au sein
d'organisa-
tions interna-
tionales

3) Il faut promouvoir la tarification du CO₂ au niveau mondial.

Au niveau international, il faut promouvoir la tarification du CO₂. La Suisse remplit toutes les conditions pour aller de l'avant en donnant l'exemple ; elle pourrait même assumer un rôle prépondérant (également technologique) à ce sujet. Est-ce que la Suisse, dans une coalition de volontaires, devrait introduire un prix du CO₂ pour des biens centraux ? C'est une question à examiner, de même que la possibilité de relancer la proposition d'une taxe sur le CO₂ au niveau international.

Confédération

4) Des budgets de CO₂ nationaux sont partie intégrante d'une politique climatique efficace.

Des budgets de CO₂ personnels, nationaux ou sectoriels sont des instruments utiles en vue des futures réductions de gaz à effet de serre. De tels budgets de CO₂ permettent de ventiler les émissions encore admissibles en fonction des objectifs de réduction visés. Suivant le but de leur utilisation, ils ne prennent pas en compte seulement les rejets effectifs par habitant, mais aussi les émissions grises attribuables à des produits d'importation. Les budgets de CO₂ communiquent la problématique de façon compréhensible et directe : ils permettent des comparaisons spécifiques à un pays et indiquent en toute transparence quels sont les responsables du problème. En outre, des budgets de CO₂ préparent le terrain à l'introduction de mesures s'appliquant au « marché » de quotas d'émission non utilisés. Ceux-ci impliqueraient dans nombre de cas un paiement à des pays en développement ou émergents ; ils pourraient être considérés comme compensation pécuniaire pour les désavantages résultant du changement climatique dont ces pays ne sont pas les principaux responsables et faire ainsi avancer les négociations internationales au sujet d'un accord sur le climat. (Budget Approach du WBGU 2009²)

Confédération
recherche
économie
représentants
au sein
d'organisa-
tions interna-
tionales

² *Solving the climate dilemma: The budget approach*, Special Report 2009
WBGU, Berlin, 2009, ISBN 3-936191-27-1

D) Besoin en matière de recherche pour soutenir la mise en œuvre

La recherche et développement, ainsi que la mise en œuvre des résultats dans la pratique, sont des éléments essentiels pour la réussite d'une politique climatique. Pour préparer la transition vers un système de société durable, des efforts de recherche supplémentaires seront nécessaires à l'avenir, ceci avant tout dans les domaines suivants :

Confédération
recherche

1) *Le développement technologique*

Les sujets suivants figurent au premier plan dans le domaine du développement technologique :

- les énergies alternatives (p.ex. la photovoltaïque, les biocarburants de seconde génération, la géothermie)
- les technologies de stockage et de transport de l'électricité
- le développement d'instruments pour une utilisation polyvalente de bassins d'accumulation
- le captage et le stockage du CO₂, comme technologie transitoire
- les systèmes énergétiques intelligents dans les bâtiments
- l'électromobilité
- les concepts d'utilisation du territoire qui ont un impact favorable sur le climat (activités économiques, aménagement du territoire, espaces naturels, etc.)
- le développement d'instruments pour la gestion de biens et services climatiques par des droits d'utilisation ou par des intérêts d'utilisation juridiquement protégés.

2) *Le savoir de transformation*

Par le savoir de transformation, les scientifiques mettent en évidence des possibilités d'action dans la politique, l'économie et la société et indiquent des conséquences qui en résultent. Dans le contexte du changement climatique, les questions suivantes figurent au premier plan du débat :

- Quelle mutation (trajectoire de réduction) l'économie suisse peut-elle supporter ? Une réduction des émissions de CO₂ de plus de 3 pour cent par an serait-elle éventuellement justifiable s'il devait se révéler au cours du temps que des étapes de réduction plus massive sont nécessaires ?
- Quels styles de vie sont-ils compatibles avec le climat et comment peut-on les rendre plus attrayants ? Comment les styles de vie se modifient-ils et comment peut-on accélérer de tels processus ?
- Comment des résultats de la recherche peuvent-ils être mis en œuvre plus rapidement ?
- Quelles constellations d'acteurs politiques rendent-elles possible une politique climatique efficace ? Comment augmenter l'attrait de mesures de politique climatique pour les collectivités, organisations et corps constitués ?
- En ce qui concerne l'efficacité énergétique, quel rôle les normes sociales jouent-elles auprès des utilisateurs privés et de quoi ce rôle dépend-il en

général lors de décisions d'achat et d'utilisation ?

- Quel est le succès des différents instruments intervenant dans la politique climatique (prix, réglementations, mesures volontaires, instruments d'économie de marché, contingents, interdictions, sanctions, etc.) ?

3) La recherche sur l'impact climatique et sur l'adaptation

Avec la progression du changement climatique, nous nous écartons de la trajectoire des changements environnementaux que nous avons connus jusqu'ici. Au niveau planétaire, les modèles climatiques nous procurent aujourd'hui une image détaillée des changements examinés ; mais une telle image fait encore défaut à l'échelon régional et local. C'est pourquoi des recherches sont nécessaires en particulier à propos des questions suivantes :

- Quel est l'impact du changement climatique au niveau régional et local sur l'environnement, la société et l'économie ?
- Comment la société et l'économie peuvent-elles s'adapter de façon prévoyante et clairvoyante aux effets qui sont de plus en plus manifestes au fur et à mesure de la progression du changement climatique ?

L'Occc propose d'élaborer, sur cette thématique, un programme national de recherche qui mettrait au point des scénarios à long terme, examinerait des questions ayant trait aux risques et aux événements extrêmes et ferait des évaluations coût-utilité de mesures d'adaptation au niveau national et international.

Conclusions

1) La crainte est régulièrement exprimée que la réduction des risques climatiques (voir annexe) ne soit pas compatible avec une croissance économique durable et générant le bien-être. Or c'est le contraire qui est vrai : ces deux objectifs se complètent, à longue échéance ils se conditionnent même mutuellement. Mais ils ne peuvent être atteints que moyennant une mutation fondamentale à long terme. Cette mutation doit être voulue par la société dans son ensemble. Elle requiert des processus de transformation massifs dans la société et dans l'économie, qui ne peuvent être mis en œuvre dans une démocratie directe que s'ils sont acceptés et soutenus à tous les niveaux politiques et par tous les acteurs. Dans une démocratie directe, une politique climatique nationale ne peut donc se concrétiser que si l'on parvient à convaincre la majorité de la population des dangers du statut quo et des chances d'une nouvelle orientation. Lors de l'exécution de programmes de politique climatique, les échelons local, régional et cantonal jouent un rôle central. A l'avenir, il faudra renforcer l'effort à ces niveaux.

2) Les mesures actuelles de la politique climatique vont pour l'essentiel dans la bonne direction, mais elles ne suffisent pas pour rendre cette politique compatible avec l'objectif des 2°C. Jusqu'en 2050, les émissions nationales de gaz à effet de serre doivent être réduites de 80 à 95 pour cent (par rapport à 1990). Un engagement correspondant est dans l'intérêt de la Suisse. En effet, notre pays ne sera pas seulement confronté toujours plus aux effets directs du changement climatique sur son territoire : du fait de la forte interdépendance internationale de l'économie, il sera touché également par les conséquences des effets mondiaux de ce changement.

3) Enfin, la question se pose de savoir si les objectifs proposés sont désirables et réalisables. L'OcCC en tant qu'organe consultatif scientifique ne met pas au centre de ses considérations les opinions et approches de solution divergentes qui se présentent à ce sujet : d'autres voix peuvent se faire entendre en position de force dans le processus de décision de la société. L'avenir dira si l'on parviendra à atteindre les objectifs ambitieux nécessaires. Les résultats scientifiques montrent clairement que la fenêtre temporelle, pendant laquelle les émissions peuvent encore être abaissées suffisamment pour permettre d'atteindre l'objectif des 2°C, se ferme rapidement. Mais ils montrent aussi que la trajectoire pour y parvenir est tout à fait supportable au niveau économique si l'on prend des mesures appropriées. Ce fait, de même que les conséquences en cas de non-atteinte de cet objectif, devront être pris en compte à leur juste importance dans le débat sur de futures réductions des émissions.

Annexe : le contexte scientifique

En 2013/14, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a publié son 5^e Rapport sur l'état du savoir en matière de changement climatique (IPCC AR5¹). Ce document confirme pour l'essentiel que les émissions anthropiques de gaz à effet de serre influencent le système climatique et que des changements dus à l'évolution du climat sont déjà perceptibles dans des systèmes naturels. En comparaison de l'ère préindustrielle, la température globale moyenne a augmenté de 0,8°C. Il est prévisible que des émissions supplémentaires de gaz à effet de serre entraîneront une poursuite du réchauffement et que de ce fait, les risques dus au changement climatique augmenteront également.

En ce qui concerne la Suisse, ce sont les vagues de chaleur, les sécheresses, les fortes précipitations ainsi que d'autres dangers naturels concomitants qui représentent les plus grands défis directs. A ceci s'ajoute la transformation de paysages (recul des glaciers) et d'écosystèmes (forêts de montagne), qui aura un impact direct sur la société et sur l'économie. Finalement, la Suisse est fortement imbriquée dans l'économie internationale. Aussi sera-t-elle touchée également par les effets indirects du changement climatique au niveau mondial (commerce, migration).

Mais le récent rapport du GIEC retient également qu'il est encore possible en principe de limiter le réchauffement planétaire à 2°C en comparaison de l'ère préindustrielle et d'atténuer ainsi les conséquences négatives du changement climatique. Il existe une relation directe entre la quantité de gaz à effet de serre émise – en particulier de dioxyde de carbone (CO₂) – et la température globale moyenne. Cela signifie que chaque objectif de stabilisation souhaité est associé à une quantité déterminée de gaz à effet de serre qui peut être émise au maximum. C'est pourquoi les émissions – indépendamment de l'objectif de stabilisation – doivent être réduites à zéro à long terme. Plus on attend de mener les efforts de réduction nécessaires, plus il sera difficile d'atteindre les objectifs de réduction – jusqu'à ce que l'on soit arrivé au point à partir duquel cela ne sera même plus possible.

Des mesures efficaces sont donc nécessaires de toute urgence pour réduire substantiellement les émissions de gaz à effet de serre. Selon les calculs du GIEC, deux tiers du total des émissions de CO₂ à disposition pour limiter, avec une probabilité de 66 pour cent, le réchauffement planétaire à 2°C au maximum sont déjà consommés. Si les émissions anthropiques mondiales de gaz à effet de serre restent à leur niveau actuel, le tiers restant sera déjà épuisé dans environ vingt-cinq ans. Ce chiffre ne tient pas compte du fait qu'actuellement, les rejets de gaz à effet de serre ne cessent d'augmenter au niveau mondial.

La vision « zéro émissions »

Dans son rapport « Objectifs climatiques et réduction des émissions »³, l'OcCC a esquissé, en 2012 déjà, la vision d'une Suisse sans émissions, qui se réfère à des structures durables et mondialement solidaires. Au vu des résultats présentés dans le 5^e Rapport du GIEC sur l'état du savoir, les objectifs et recommandations d'action formulés alors par l'OcCC se justifient toujours, et ceci même sous une forme accentuée.

L'OcCC continue donc de recommander que la Suisse réduise ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 80 pour cent jusqu'en 2050 (en comparaison de 1990). La réalisation à long terme de la « vision zéro émissions » présentée par l'OcCC en 2012 est hautement souhaitable.

Du point de vue de l'OcCC, la Suisse a le potentiel technique et financier pour mettre en œuvre avec succès une politique climatique progressiste (voir OcCC 2012³).

¹ IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis Report* [R.K. Pachauri, et al. (eds.)], 148 pp., Cambridge University Press, 2014

³ OcCC 2012: *Objectifs climatiques et réduction des émissions – Une analyse et vision pour la politique climatique suisse*, OcCC, Berne, 63pp. ISBN: 978-3-907630-37-2

L'Organe consultatif sur les changements climatiques OcCC

L'Organe consultatif sur les changements climatiques (OcCC) a été institué à fin 1996 par le Département de l'intérieur (DFI) et par le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Son mandat a été prolongé par le DETEC en 2013. L'OcCC a pour mission de formuler, dans l'optique de la science, des recommandations stratégiques au sujet du changement climatique et de la politique climatique suisse, à l'intention des politiques et de l'administration. Le mandat pour la création de cet organe a été confié à l'Académie suisse des sciences naturelles (SCNAT). L'accompagnement du mandat par l'administration fédérale est assuré par le Secrétariat général du DETEC et par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

Présidente

Dr Kathy Riklin, Conseillère nationale, Schipfe 45, 8001 Zurich; kathy.Riklin@parl.ch

Membres

Dr David Bresch, Sustainability & Political Risk Management, Swiss Re, Mythenquai 50/60, 8022 Zurich; david_bresch@swissre.com

Prof. Andreas Fischlin, Terrestrische Systemökologie, Institut für Integrative Biologie (IBZ), ETH Zürich, Universitätstrasse 16, 8092 Zurich; andreas.fischlin@env.ethz.ch

Prof. Martin Hoelzle, Dépt. des Géosciences – Géographie, Université de Fribourg, Chemin du Musée 4, 1700 Fribourg; martin.hoelzle@unifr.ch

Prof. Peter Knoepfel, Politiques publiques et durabilité, Inst. de hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne, Quartier UNIL, 1015 Lausanne; Peter.Knoepfel@idheap.unil.ch

Prof. Renate Schubert, Chair of Economics, Institut für Umweltentscheidungen (IED), ETH Zürich, Clausiusstrasse 37, 8092 Zurich; schubert@econ.gess.ethz.ch

Prof. Thomas Stocker, Physikalisches Institut – Klima- und Umweltphysik, Université de Berne, Sidlerstrasse 5, 3012 Berne; stocker@climate.unibe.ch

Prof. Philippe Thalmann, EPFL ENAC LEURE, EPF de Lausanne, Station 16, 1015 Lausanne; philippe.thalmann@epfl.ch

Prof. Rolf Weingartner, Hydrology, Geographisches Institut – Physische Geographie, Université de Berne, Hallerstrasse 12, 3012 Berne; rolf.weingartner@giub.unibe.ch

Membre ex officio

Dr Karine Siegwart, OFEV, Papiermühlestrasse 172, 3063 Ittigen; karine.siegwart@bafu.admin.ch

Secrétariat

Dr Christoph Kull, OcCC, Maison des académies, Laupenstrasse 7, 3001 Berne; christoph.kull@scnat.ch