



Fiche d'information

Mercredi 13 novembre 2019

Couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission suisse et européen

L'échange de quotas d'émission est un instrument de la politique climatique reconnu au plan international. Il a pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre et fonctionne selon des principes d'économie de marché. Les systèmes d'échange de quotas d'émission (SEQE) de la Suisse et de l'UE présentent de grandes similitudes. Le SEQE ne doit pas être confondu avec l'échange de certificats en lien avec des projets de protection du climat.

La Suisse et l'UE souhaitent coupler leurs systèmes d'échange de quotas d'émission (SEQE). Les droits d'émission des deux systèmes seront donc reconnus réciproquement. Un accord à ce propos a été paraphé début 2016 et signé le 23 novembre 2017. Le Parlement suisse a approuvé l'accord le 22 mars 2019 et adopté les modifications de la loi sur le CO₂ qui s'imposent. Afin que ces décisions puissent être mises en œuvre, l'ordonnance sur le CO₂ a été adaptée le 13 novembre 2019. L'accord sur le couplage des deux systèmes entrera en vigueur le 1er janvier 2020. Le couplage induira un équilibrage des prix du CO₂ suisses et européens et placera sur un pied d'égalité les entreprises concernées. En outre, les émissions de l'aviation civile et des éventuelles centrales thermiques à combustibles fossiles seront intégrées dans le SEQE suisse, comme c'est déjà le cas dans le SEQE européen. Ainsi, les vols internes et ceux partant de la Suisse vers un pays membre de l'Espace économique européen (EEE)¹ seront concernés. Les centrales thermiques à combustibles fossiles ne seront quant à elles plus soumises à l'obligation de compenser les émissions. Conformément à une disposition légale proposée par le Parlement, la totalité des coûts liés au CO₂ émis par les éventuelles centrales thermiques à combustibles devront désormais être fonction des coûts externes (qui ne sont actuellement pas imputés à l'émetteur mais pris en charge par la collectivité), si bien que l'exploitation de telles centrales en Suisse restera inattractive du point de vue financier.

Globalement, l'impact économique du couplage des deux systèmes serait, en 2030, faible et légèrement positif selon plusieurs études². Les répercussions légèrement négatives sur l'aviation dues à sa participation au SEQE (recul de la création de valeur d'environ 163 millions de francs) seront compensées par les effets positifs (augmentation du PIB de 320 millions de francs) qui résulteront de la baisse des coûts de CO₂ à long terme pour les entreprises industrielles participant au SEQE.

¹ Les pays membres de l'UE ainsi que l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein

² Ecoplan (2016): *Auswirkungen eines EHS-Linkings Schweiz-EU für den stationären Bereich*; Infrac (2016): *Auswirkungen eines EHS-Linkings für den Bereich Luftfahrt. Aktualisierung für die Schweiz*; OFEV (2017): *EHS-Linking: Gesamtbeurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen*. Ces études sont disponibles, en allemand, sous www.bafu.admin.ch > Thèmes > Climat > Bases légales > Révision de la loi sur le CO₂ > Informations de base et études.

1. Système d'échange de quotas d'émission selon le principe du « cap and trade »

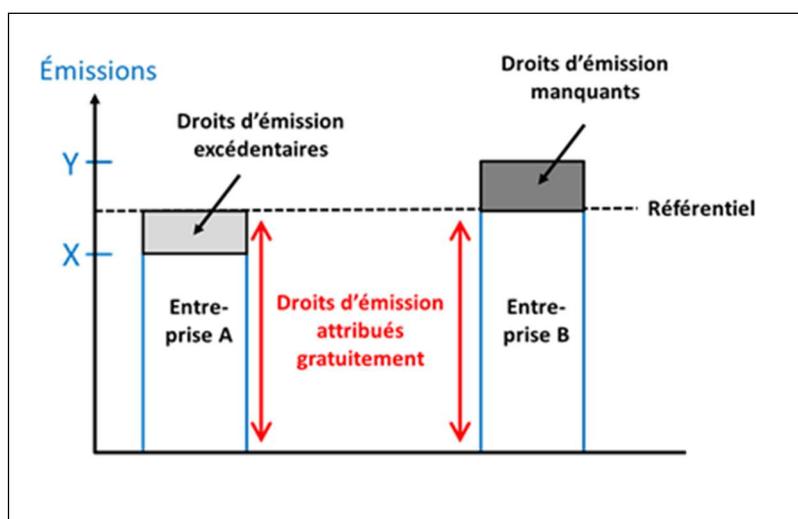
Un SEQE appliquant le principe du « cap and trade » (plafonnement et échange) est un instrument de contrôle des quantités³. Il est comparable à des contingents. L'État délivre des droits d'émission à hauteur d'un certain plafond prédéfini (« cap ») et les attribue pour une durée précise aux entreprises participant à l'échange de quotas d'émission. Les entreprises sont ainsi autorisées à émettre une certaine quantité de gaz à effet de serre gratuitement et à négocier les droits d'émission (« trade »).

1.1 Intégration des installations industrielles et des centrales thermiques à combustibles fossiles

En Suisse comme dans l'UE, les entreprises de certains secteurs gros émetteurs de gaz à effet de serre (p. ex. ciment, papier, raffineries, industrie chimique, verre, acier, céramique) sont tenues de participer au SEQE. Elles doivent remettre à la Confédération la quantité de droits d'émission qui correspond à leurs émissions effectives de gaz à effet de serre. Si elles rejettent plus d'émissions qu'elles n'y sont autorisées, donc si elles dépassent leur avoir en droits d'émission, elles doivent acquérir des crédits supplémentaires. Ces crédits peuvent consister en droits d'émission excédentaires d'autres participants au SEQE dont les émissions sont en dessous du volume autorisé, ou, dans une mesure limitée, de certificats liés à des projets de protection du climat réalisés à l'étranger (cf. explications données au point 2). Le participant au SEQE peut aussi réduire ses émissions de gaz à effet de serre et ainsi échapper à l'obligation d'acquérir des crédits. Les participants qui n'ont pas remis assez de crédits doivent en outre s'acquitter d'une sanction pour chaque tonne d'équivalents CO₂ (éq.-CO₂)⁴ rejetée en supplément.

Les participants au SEQE reçoivent chaque année gratuitement une certaine quantité de droits d'émission qui est calculée sur la base de valeurs de comparaison (référentiel) provenant d'installations de référence hautement efficaces en termes d'émissions de gaz à effet de serre (approche « best in class »). Ce système récompense les participants qui produisent de manière efficace en termes d'émissions de gaz à effet de serre (cf. graphique 1).

Graphique 1 : attribution à titre gratuit et approche basée sur des référentiels



³ Au contraire, la taxe sur le CO₂ est un instrument de contrôle des prix qui agit via un supplément sur les combustibles et réduit les émissions de CO₂ de ces derniers. Dans le SEQE, la quantité est définie préalablement et les prix du CO₂ dépendent de l'offre et de la demande.

⁴ L'éq.-CO₂ est une unité de mesure permettant de comparer l'effet de différents gaz à effet de serre. Il indique la contribution au réchauffement climatique d'une masse donnée d'un gaz à effet de serre en comparaison à la contribution de la même masse de CO₂.

Les participants A et B se voient attribuer le même nombre de droits d'émission par tonne de produit fabriqué (p. ex. chaux ou tuile), indépendamment de leurs émissions réelles de gaz à effet de serre. Le participant A, dont l'efficacité énergétique est en dessous du référentiel (X), reçoit plus de droits qu'il n'en a besoin pour couvrir ses émissions. À l'inverse, le participant B, dont l'efficacité est au-dessus du référentiel (Y), doit prendre des mesures ou acquérir des crédits d'émission.

Actuellement, les exploitants d'environ 50 installations industrielles à fort taux d'émission sont tenus de participer au SEQE suisse. Dans l'UE, ce sont les exploitants d'environ 11 000 installations industrielles et centrales thermiques à combustibles fossiles et, depuis 2012, l'aviation qui participent au SEQE (cf. point 1.2). Le SEQE de la Suisse couvre quelque 5,5 millions de t éq.-CO₂, soit près de 10 % des émissions annuelles du pays. Le SEQE de l'UE couvre pour sa part environ 2 milliards de t éq.-CO₂, ce qui représente près de 45 % des émissions de l'UE.

Le plafond d'émission du SEQE est fixé préalablement pour toute la période, actuellement de 2013 à 2020, la quantité de droits d'émission disponibles se réduisant chaque année proportionnellement (actuellement 1,74 %). Une réserve de 5 % du plafond est constituée chaque année pour les nouveaux participants au SEQE et pour les participants existants qui augmentent leur capacité. Les droits d'émission qui n'ont pas été attribués à titre gratuit sont mis aux enchères.

Lors de la dernière mise aux enchères en mars 2019, le prix de la tonne de CO₂ en Suisse a baissé de plus de 40 francs en 2014 à 7 fr. 15. Les prix pratiqués dans l'UE ont grimpé d'environ 5 euros en 2013 à près de 25 euros en novembre 2019. Les prix relativement bas, surtout par le passé, attestent d'une offre excédentaire en droits d'émission notamment dans l'espace européen et n'incitent actuellement que modérément à investir. En réaction à ces prix bas, l'UE a instauré en 2015 une réserve de stabilité. Depuis le 1er janvier 2019, il est ainsi possible, en cas d'offre excédentaire, de retirer du marché une certaine quantité de droits d'émission et de les placer dans cette réserve de stabilité. La forte hausse des prix dans le SEQE européen des 18 derniers mois reflèterait, selon les analystes, la prise en compte de ce mécanisme par les participants au SEQE.

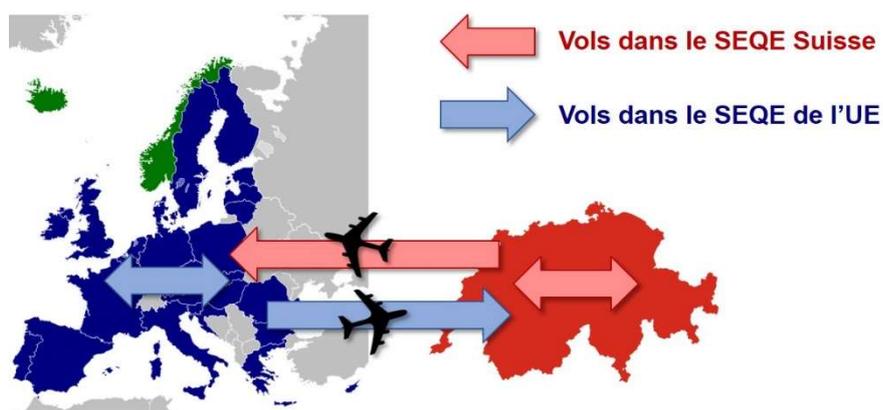
1.2 Intégration de l'aviation

L'aviation est intégrée au SEQE de l'UE depuis 2012. Actuellement, celui-ci compte quelque 500 exploitants d'aéronefs qui sont tenus de couvrir, par des droits d'émission, leurs émissions de CO₂ générées par les vols internes et les vols internationaux à l'intérieur de l'EEE. Le SEQE de l'UE prévoit un certain nombre de droits d'émission par an qui sont réservés à l'aviation (plafond de l'aviation). Au total, 82 % de ces droits sont attribués gratuitement en fonction de l'activité passée des exploitants d'aéronefs, 15 % sont mis aux enchères et le reste est gardé en réserve afin de pouvoir être mis à la disposition de futurs participants ou de participants en forte croissance. Si l'aviation, qui connaît une croissance soutenue dans l'ensemble, nécessite plus de droits d'émission que prévu par le plafond – ce qui est le cas chaque année depuis 2012 –, elle doit couvrir ce besoin supplémentaire au moyen de droits d'émission pour installations stationnaires. Par conséquent, ces droits d'émission ne sont plus disponibles pour l'industrie et les exploitants de centrales.

Selon l'accord de couplage, le SEQE suisse reprend les principes du système européen en ce qui concerne l'aviation. La couverture géographique, le plafond spécifique et l'attribution gratuite de droits d'émission seront ainsi réglementés de manière uniforme. Toutefois, un vol ne sera jamais couvert deux fois, mais se verra affecté à un des deux SEQE, en fonction de son lieu de décollage. Ainsi, les vols à l'intérieur de l'EEE (vols intérieurs et internationaux) et les vols de l'EEE vers la Suisse seront attribués au SEQE européen et les vols à l'intérieur de la Suisse et les vols de la Suisse vers l'EEE, au SEQE suisse (cf. graphique 2). Un exploitant d'aéronefs pourra donc avoir des obligations dans les deux SEQE s'il effectue des vols entre la Suisse et l'EEE. Afin de réduire au minimum la charge administrative, les exploitants d'aéronefs régleront auprès d'une seule autorité toutes leurs obligations découlant des deux systèmes (principe du guichet unique).

Selon les estimations, environ 180 exploitants d'aéronefs suisses et étrangers auront des obligations dans le cadre du SEQE suisse (et donc aussi dans le SEQE européen). La douzaine d'exploitants suisses seront gérés directement par la Confédération. La Confédération et la Commission européenne s'accorderont pour assurer que les exploitants qui ne sont pas gérés par la Confédération mais par un État de l'EEE remplissent leurs obligations découlant du SEQE suisse.

Graphique 2 : attribution des vols au SEQE suisse ou européen



2. Échange de certificats obtenus dans le cadre de projets en faveur du climat

Il ne faut pas confondre le SEQE selon le principe du « cap and trade » avec le négoce de certificats en lien avec des projets de protection du climat. Ces certificats sont un instrument du Protocole de Kyoto qui permet aux pays industrialisés de comptabiliser dans leurs objectifs de réduction et à l'aide de mécanismes souples des réductions d'émissions effectuées à l'étranger. Très largement répandu, le mécanisme pour un développement propre (Clean Development Mechanism) permet de prendre en compte des certificats de réduction des émissions négociables, obtenus dans le cadre de projets de protection du climat réalisés dans des pays en développement, pour autant que certaines conditions soient remplies. Les certificats sont établis ultérieurement par une autorité relevant de l'ONU pour les réductions dont il est prouvé qu'elles ont été réalisées ; ils peuvent être négociés librement.

Un certificat d'émission de gaz à effet de serre donne le droit d'émettre une tonne d'éq.-CO₂, et le participant au SEQE peut le remettre au lieu et place d'un droit d'émission (cf. explications données au point 1) ; toutefois, la quantité autorisée de certificats de réduction des émissions de gaz à effet de serre est limitée aussi bien en Suisse que dans l'UE. La Suisse prévoit, comme l'UE, de ne plus autoriser de certificat dans son SEQE à partir de 2021. Les certificats sont aussi utilisés par des États qui se sont engagés à réduire leurs émissions en vertu du Protocole de Kyoto ou pour compenser sur une base volontaire, par exemple, les émissions de CO₂ liées aux voyages en avion.

Pour plus d'informations :

Mme Sophie Wenger, collaboratrice scientifique de la section Politique climatique, Office fédéral de l'environnement, tél. +41 58 464 71 84