Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2018
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

17.073

Message

concernant l'approbation de l'accord conclu entre la Suisse et l'Union européenne sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission et sa mise en œuvre (Modification de la loi sur le CO_2)

du 1er décembre 2017

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral concernant l'approbation de l'accord conclu entre la Suisse et l'Union européenne sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission et sa mise en œuvre (modification de la loi sur le CO_2), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1er décembre 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission de la Suisse et de l'UE vise à renforcer le système d'échange de quotas d'émission suisse – qui constitue un instrument central de la politique climatique – ainsi que le marché concerné. Le présent projet vous propose d'approuver l'accord conclu entre la Suisse et l'UE relatif au couplage des deux systèmes et d'adopter les modifications requises de la loi sur le CO_2.

Contexte

L'échange de quotas d'émission est un instrument central de politique climatique qui repose sur les mécanismes du marché, destiné à permettre aux entreprises à fort taux d'émission de CO_2 de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre à moindres frais. L'accord précité renforce l'échange de quotas d'émission ainsi que le marché suisse du CO_2. Actuellement, le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de la Suisse ne concerne que 54 installations à fort taux d'émission: aussi le marché suisse du CO_2 n'apporte-t-il qu'une contribution limitée à la réduction des émissions. C'est la raison pour laquelle la Suisse souhaite coupler son système d'échange de quotas d'émission (SEQE) avec celui, nettement plus important, de l'UE (SEQE de l'UE) pour permettre aux entreprises suisses d'accéder au marché européen, plus liquide et plus transparent, et de profiter à long terme de coûts marginaux plus bas pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cela permettra de mettre sur un pied d'égalité avec les entreprises européennes les entreprises suisses à fort taux d'émission qui participent au système d'échange de quotas d'émission. Mais le couplage ne sera un succès en termes de climat comme de marché que si la compatibilité des deux systèmes est garantie. Pour ce faire, les émissions de l'aviation civile et des centrales à combustibles fossiles seront elles aussi intégrées dans le SEQE suisse. La compatibilité des deux systèmes devra être contrôlée de manière continue au regard des développements actuels de la politique climatique dans le domaine de l'aviation internationale et des révisions prévues des SEQE de la Suisse et de l'UE pour la période postérieure à 2020 (nouvelle période d'engagement 2021–2030).

Contenu du projet

L'accord sur le couplage des deux systèmes d'échange de quotas d'émission réglemente la reconnaissance mutuelle des droits d'émission suisses et européens, conformément aux objectifs du mandat de négociations donné par le Conseil fédéral: les exploitants d'installations et d'aéronefs tenus de participer au SEQE suisse ou au SEQE européen peuvent utiliser les droits d'émission des deux systèmes pour couvrir leurs émissions. L'accord n'ayant pas pour objectif d'offrir un accès au marché intérieur par le biais d'une reprise directe du droit de l'UE, il n'entrera pas dans le champ d'application d'un futur accord institutionnel. L'accord fixe les principaux aspects techniques qui permettent aux participants de bénéficier de droits équivalents et de garantir la sécurité des systèmes. Comme cela a déjà été fait par le passé pour d'autres accords conclus avec l'UE, il a été institué un comité

mixte composé de représentants suisses et européens, qui sera chargé de gérer et, le cas échéant, de développer ultérieurement l'accord. Si le comité mixte ne parvient pas à régler un différend, chacune des parties peut soumettre celui-ci à la Cour permanente d'arbitrage. L'accord vise une coopération de long terme et n'est donc pas limité dans le temps. Il peut cependant être dénoncé en tout temps sous réserve d'un délai de préavis de six mois.

La Suisse devra par ailleurs apporter des modifications ponctuelles à la loi sur le CO_2 afin de se conformer aux obligations issues de l'accord, notamment en ce qui concerne l'intégration du transport aérien et des centrales à combustibles fossiles au SEQE suisse. Ces nouvelles dispositions devront également s'appliquer pour la période après 2020, et figurent donc également dans la révision totale de la loi sur le CO_2, proposée au moyen d'un message distinct[1].

1 Message du 1er décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO_2 pour la période postérieure à 2020; FF **2018** 229.

Table des matières

Condensé **400**

1 Présentation de l'accord **404**

1.1 Contexte 404
1.2 Déroulement des négociations 410
1.3 Résultats des négociations 412
1.4 Aperçu du contenu de l'accord 412
1.5 Appréciation 414
1.6 Relation avec le droit international 415
1.7 Résultats de la consultation 415

2 Commentaire des dispositions de l'accord **416**

3 Présentation de l'acte de mise en œuvre **428**

3.1 Aperçu 428
3.2 Dispositif proposé 428
3.3 Appréciation de la solution retenue 429
3.4 Commentaire des dispositions de l'acte de mise en œuvre 430

4 Conséquences de l'accord et de l'acte de mise en œuvre **435**

4.1 Conséquences pour la Confédération 435
4.1.1 Conséquences financières 435
4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel 436
4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne 437
4.3 Conséquences économiques 437
4.4 Conséquences sanitaires et sociales 441
4.5 Conséquences environnementales 441
4.6 Autres conséquences 442

5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral **442**

5.1 Relation avec le programme de la législature 442
5.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral 443

6 Aspects juridiques **443**

6.1 Constitutionnalité 443
6.2 Forme des actes à adopter 444
6.2.1 Forme de l'acte d'approbation 444
6.2.2 Forme de l'acte de mise en œuvre 444
6.3 Application provisoire de l'accord 444

6.4 Aspects juridiques touchant l'acte de mise en œuvre 445
6.4.1 Délégation de compétences législatives 445
6.4.2 Protection des données 446

Liste des abréviations utilisées 448

Arrêté fédéral concernant l'approbation de l'accord conclu entre la Suisse et l'Union européenne sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission et sa mise en œuvre (Modification de la loi sur le CO_2) *(Projet)* **449**

Accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre 455

Message

1 Présentation de l'accord

1.1 Contexte

Le mécanisme du marché ne peut pleinement déployer ses effets dans le seul cadre du système d'échange de quotas d'émission suisse

L'échange de quotas d'émission est un instrument de politique climatique qui repose sur les mécanismes du marché, destiné à permettre aux participants de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre à moindres frais. Le système d'échange de quotas d'émission suisse (SEQE) repose sur la loi du 23 décembre 2011 sur le CO_2[2]. Avec quelque 5,5 millions de tonnes d'équivalent CO_2 (éq. Co_2), le SEQE suisse couvre actuellement environ la moitié des émissions annuelles de gaz à effet de serre de l'industrie et à peine 10 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre suisses. À l'heure actuelle, le système suisse d'échange de quotas d'émission comprend 54 installations fortement émettrices; en contrepartie, les exploitants de ces installations sont exemptés de la taxe sur le CO_2 perçue sur le combustible. Ils doivent faire rapport sur leurs émissions de gaz à effet de serre et remettre à la Confédération les droits d'émission à hauteur des émissions générées. Un droit d'émission donne droit à une tonne d'équivalent CO_2. Les droits d'émission sont consignés sous format électronique dans le registre suisse des échanges de quotas d'émission et sont négociables sur le territoire suisse.

La quantité totale des droits d'émission disponibles (angl.: *cap*), qui est limitée, est réduite chaque année. Une partie de ces droits sont attribués à titre gratuit aux exploitants d'installations; les autres sont mis aux enchères. La quantité de droits d'émission attribués à titre gratuit à un exploitant dépend notamment de l'efficacité de la production de l'installation concernée en termes d'émission de gaz à effet de serre. Ces droits sont calculés sur la base de référentiels (angl.: *benchmarks*). Il est tenu compte du risque de délocalisation de la production à l'étranger en raison des coûts du CO_2 en Suisse (angl.: *carbon leakage*). Actuellement, 95 % du *cap* sont distribués gratuitement; les 5 % restants sont mis aux enchères. Les ventes aux enchères sont généralement organisées deux fois par an. Lors de la dernière, en date de novembre 2017, le prix d'adjudication a atteint 7,50 francs par droit d'émission. Le système de plafonnement et d'échange (angl.: c*ap-and-trade*) prévoit que l'État définit uniquement la quantité d'émissions de gaz à effet de serre qui peut être rejetée; le prix que doit payer une entreprise pour un droit d'émission est déterminé par l'offre et la demande sur le marché.

En raison de la taille limitée de son marché, la Suisse ne dispose pas d'une bourse des droits d'émission. Les transactions s'effectuent directement et de manière bilatérale entre les quelques exploitants d'installations et les éventuels intermédiaires. Ainsi, certains éléments importants du mécanisme de marché ne peuvent déployer leurs effets que de manière limitée dans le cadre du seul SEQE suisse, tels que la

2 RS **641.71**

libre formation des prix (transparence sur le marché) ou encore la possibilité de négocier à tout moment (liquidité du marché). Lorsqu'a été introduit en 2008 le modèle de SEQE suisse précédent, où la participation au système d'échange était encore volontaire, le Conseil fédéral estimait déjà dans son message du 26 août 2009 relatif à la politique climatique suisse après 2012 (09.067)[3] qu'il fallait faire en sorte de coupler le SEQE suisse au SEQE européen aussi rapidement que possible afin de garantir des conditions de marché à long terme. Or pour ce faire, le SEQE suisse devait être structuré de manière à être compatible avec le SEQE européen. La révision de la loi sur le CO_2 de 2013 a permis d'atteindre cet objectif pour le secteur de l'industrie. Le couplage entraînera désormais également l'intégration du transport aérien dans le SEQE suisse – comme c'est déjà le cas pour le système européen. Par ailleurs, ainsi qu'il le dit dans son message du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (13.074)[4] en approuvant le couplage des deux systèmes, le Conseil fédéral vise aussi une prise en compte des émissions des centrales thermiques à combustibles fossiles dans le SEQE afin d'améliorer les conditions d'investissement dans celles-ci. D'après le droit en vigueur, les exploitants des centrales thermiques à combustibles fossiles sont tenus de compenser entièrement les émissions de CO_2 que ces installations génèrent. 50 % au moins des prestations de compensation doivent être réalisées en Suisse, et 50 % au plus à l'étranger. Il est prévu d'abroger ces dispositions. La compensation des émissions supplémentaires qui seront générées par ces centrales sera cependant maintenue à la condition que les centrales thermiques à combustibles fossiles, loin de se voir accorder des droits d'émission à titre gratuit, les achètent aux enchères ou sur le marché secondaire du CO_2. La quantité des droits d'émission disponibles dans le SEQE couplé ne sera pas augmentée.

Le couplage des SEQE suisse et européen permettra à tous les participants de lutter à armes égales

Concernant les installations, le SEQE suisse est largement compatible avec le SEQE européen, qui repose sur la directive 2003/87/CE[5] (directive SEQE-UE). Un couplage avec le SEQE de l'UE permet aux exploitants participant au SEQE suisse d'accéder au marché européen, nettement plus grand et plus liquide. Le SEQE de l'UE comprend l'ensemble de l'espace économique européen (EEE), c'est-à-dire les 28 États membres de l'UE ainsi que l'Islande, la Norvège et le Lichtenstein. Le SEQE de l'UE, qui compte plus de 11 000 installations émettant au total environ 2 milliards de tonnes d'équivalent CO_2, couvre 45 % des émissions de gaz à effet de serre annuelles de l'UE, et constitue l'instrument central de la politique climatique européenne (il n'existe pas pour l'heure de taxe européenne sur le CO_2 qui soit comparable à la taxe incitative suisse). Contrairement au SEQE suisse, le SEQE de l'UE inclut également les centrales thermiques à combustibles fossiles. Les exploitants de ces installations ne se voient accorder aucun droit d'émission à titre gratuit,

3 FF **2009** 6723
4 FF **2013** 6771
5 Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, JO L 275 du 25.10.2003, p. 32; modifiée en dernier lieu par la décision (EU) 2015/1814, JO L 264 du 9.10.2015, p. 1.

mais doivent acheter ces droits aux enchères ou sur le marché. Des ventes aux enchères de droits d'émission sont organisées quasiment chaque jour, leur le prix moyen s'établissant en 2017 à un peu plus de 5 euros. En raison de la taille considérable du marché, le négoce des droits d'émission européens est réparti au niveau mondial sur plusieurs bourses. Le nombre élevé d'intermédiaires assure également la liquidité du négoce bilatéral.

Le couplage permet de mettre sur un pied d'égalité les droits d'émission européens et suisses, qui seront ainsi seront entièrement comptabilisés à la fois dans le SEQE suisse et dans le SEQE de l'UE. Les exploitants tenus de participer aux SEQE suisse ou européen peuvent demander de participer à la vente aux enchères tant des droits d'émission suisses que des droits européens. Le couplage favorise ainsi l'harmonisation des prix des droits d'émission ainsi que le rapprochement des conditions concurrentielles pour les entreprises suisses face à leurs homologues européennes.

Le transport aérien est intégré au SEQE de l'UE depuis 2012

L'UE a décidé dès novembre 2008 d'inclure dans son SEQE les activités aériennes à compter du 1er janvier 2012 (directive 2008/101/CE[6]). Ainsi, les exploitants d'aéronefs sont tenus depuis 2012 de remettre des droits d'émission pour tous les vols en provenance de l'EEE ou d'un pays tiers à destination de l'EEE ou d'un pays tiers. En raison d'une forte opposition de la part des pays tiers, notamment de l'Arabie saoudite, de la Chine, des États-Unis, de l'Inde et de la Russie, cette règle a été limitée rétroactivement pour 2012 aux vols au sein de l'EEE ainsi qu'aux vols entre l'EEE et la Suisse[7]. La Suisse a manifesté son désaccord concernant l'inclusion dans le SEQE de l'UE des vols entre un pays tiers et le territoire suisse.

Entretemps, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a décidé lors de son assemblée générale de 2013 d'élaborer avant l'automne 2016 un dispositif mondial de limitation des émissions de CO_2 de l'aviation internationale, destinée à être introduite en 2021. Afin de soutenir ce développement, l'UE avait souhaité limiter le champ d'application de cette mesure aux vols intérieurs de l'EEE entre 2013 et fin 2016, et donc de ne plus intégrer les vols en provenance ou à destination de la Suisse – contrairement à ce que prévoyait la réglementation temporaire prévue à partir de 2012[8]. En 2015, quelque 500 exploitants d'aéronefs, responsables de l'émission de près de 60 millions de tonnes de CO_2, étaient concernés par le régime intracommunautaire.

6 Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, JO L 8 du 13.1.2009, p. 3.

7 Décision n° 377/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2013 dérogeant temporairement à la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, JO L 113 du 25.4.2014, p. 1.

8 Règlement (UE) n°421/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, en vue de la mise en œuvre, d'ici 2020, d'une convention internationale portant application d'un mécanisme de marché mondial aux émissions de l'aviation internationale, JO L 129 du 30.4.2014, p. 1.

Conformément à ce qu'elle avait annoncé, l'OACI a décidé à l'automne 2016 d'introduire à l'échelle mondiale une mesure fondée sur le mécanisme du marché et destinée à limiter les émissions de CO_2 issues de l'aviation internationale (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*, CORSIA). Cette mesure porte sur la compensation des émissions de CO_2 supérieures aux niveaux de 2020 (moyenne des années 2019 et 2020) à l'aide d'attestations internationales. Rappelons que ces attestations internationales sont des attestations reconnues sur le plan international portant sur des réductions d'émissions réalisées à l'étranger. Il peut s'agir ici des *Internationally Transferred Mitigation Outcomes* (ITMO), issus de programmes bilatéraux ou multilatéraux et transférés entre États. La question de savoir dans quelle mesure les droits d'émission attribués dans le cadre de systèmes d'échange de quotas d'émission nationaux pourront eux aussi être utilisés doit encore être clarifiée.

Entre 2021 et 2026, la participation des Etats sera basée sur le volontariat; à compter de 2027, elle sera obligatoire pour tous les États qui détiennent une part donnée des activités du transport aérien international, sous réserve de dérogation (angl.: *opt-out*). De même que les 43 autres États-membres de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) – dont les États membres de l'UE –, la Suisse a annoncé sa participation à partir de 2021[9]. Ainsi, au 23 août 2017, 72 pays au total, responsables de près de 88 % des émissions actuelles de CO_2 du transport aérien international, avaient annoncé leur volonté de participer à CORSIA. CORSIA est conçue pour le moment comme une mesure temporaire qui court jusqu'à 2035 et qu'il s'agira de réexaminer en 2032.

L'objectif de l'OACI est de parvenir à une croissance neutre en carbone pour l'aviation internationale. Il sera atteint d'une part à l'aide de mesures techniques, opérationnelles et infrastructurelles, et d'autre part grâce à l'utilisation croissante de biocarburants durables. Les émissions de CO_2 qui dépassent l'objectif de la croissance neutre en carbone malgré la mise en œuvre de ces mesures devront être compensées dans le cadre de CORSIA. Le comité environnemental de l'OACI avait jusqu'à la fin septembre 2017 pour définir les dispositions détaillées destinées à permettre de mettre en œuvre CORSIA (exigences concernant l'établissement de rapports, les certificats et les registres). Le conseil de l'OACI les a adoptées en novembre 2017. Les 191 Etats membres de l'OACI, dont la Suisse, auront la possibilité de s'exprimer dans le cadre d'une procédure de consultation. Le Conseil de l'OACI devrait approuver en juin 2018 les *Standards and Recommended Practices* (SARPs) nécessaires à la mise en œuvre et les mettre en vigueur avec effet au 1er janvier 2019.

Au vu de l'évolution au sein de l'OACI, la Commission européenne a proposé le 3 février 2017 de limiter rétroactivement les vols au sein de l'EEE au 1er janvier

9 www.icao.int > Environmental Protection > Global Market-based Measure – CORSIA > *Declaration of Directors General of Civil Aviation of EU Member States and the other Member States of the European Civil Aviation Conference: Adhering to the Global Market-based Measure (GMBM) Scheme from the Start* du 3 septembre 2016 (*Bratislava Declaration*).

2017 et au moins jusqu'à fin 2020[10]). La Commission européenne devra faire rapport au Parlement européen et au Conseil sur les évolutions de l'OACI et de faire des propositions en vue d'une mise en œuvre correspondante de la directive SEQE-UE. La Commission européenne devra être habilitée à adopter des réglementations permettant la collecte de données relatives aux émissions de CO_2 en vue de la préparation de CORSIA (des collectes sont prévues en 2019 et 2020), sur la base des règles actuelles relatives à l'établissement de rapports au sein du SEQE de l'UE. La proposition du 3 février 2017 doit encore être approuvée par le Parlement européen et le Conseil, ce qui devrait fait début 2018 au plus tard. On ignore encore comment l'UE intégrera l'aviation dans son SEQE après 2020 et comment cette mesure s'articulera avec le programme CORSIA (pour la mise en œuvre de CORSIA en Suisse, cf. ch. 3.1). La Commission européenne a formulé des propositions générales[11] qui seront affinées lorsque seront définies les dispositions de mise en œuvre détaillées de CORSIA.

Le SEQE de l'UE fait l'objet d'un développement constant

En raison de la crise économique et de la prise en compte des certificats de réduction d'émissions étrangers, le SEQE de l'UE rencontre une offre excédentaire des droits d'émission depuis 2009. Celle-ci fait baisser les prix et incite peu les participants au SEQE à investir dans des mesures de réduction des émissions. En 2015, l'excédent a atteint près de 1,8 milliard de droits. Une mesure de long terme visant créer une réserve de stabilité du marché[12]) permettra de réduire sensiblement cet excédent à partir de 2019, ce qui devrait permettre aux prix de repartir à la hausse. Grâce au couplage des deux SEQE, ce signal de prix se répercutera aussi sur le marché suisse (cf. ch. 4.1 pour les prévisions de prix) et stimulera les investissements respectueux du climat.

Afin de protéger le marché des droits d'émission de l'UE contre les abus et les activités criminelles et d'accroitre son efficacité, le marché primaire (distribution de droits d'émission au moyen de ventes aux enchères) et le marché secondaire (négoce en bourse et hors bourse, parfois négoce bilatéral) sont tous deux soumis au droit européen des marchés financiers. Le marché européen des droits d'émission devrait être entièrement rattaché à la législation européenne des marchés financiers à partir du 1er janvier 2018, les droits d'émission dans la directive européenne révisée con-

10 Proposition de la Commission européenne du 3 février 2017 relative à un règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE en vue de maintenir l'actuelle restriction du champ d'application pour les activités aériennes et de préparer la mise en œuvre d'un mécanisme de marché mondial à partir de 2021, COM(2017) 54 final.

11 Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying the document «*Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community in view of the implementation of a single global market-based measure to international aviation emissions*», SWD(2017) 31 final.

12 Décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/EG, JO L 264 du 9.10.2015, p. 1.

cernant les marchés d'instruments financiers[13] étant mentionnés en tant qu'instruments financiers. Les conséquences réelles sur les exploitants participant au SEQE de l'UE dépendent donc de la mise en œuvre de cette révision.

Tout comme la Suisse, l'UE s'est fixé de nouveaux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la période 2021–2030 (cf. le message du 21 décembre 2016 portant approbation de l'Accord de Paris sur le climat; 16.083[14]). Le SEQE de l'UE sera revu en conséquence pour cette période. La Commission européenne a formulé à cet égard une proposition à l'intention du secteur de l'industrie le 15 juillet 2015[15]. Le Parlement européen et le Conseil ont examiné la proposition de la Commission européenne en première lecture et procédé à diverses modifications. Les projets politiques étant soumis à la procédure législative ordinaire, le Parlement européen et le Conseil ont dû s'accorder sur une position commune; celle-ci a été adoptée le 9 novembre 2017. Les principales modifications portent sur la réduction annuelle de la quantité de droits d'émission disponibles (facteur de réduction annuel de 2,2 % au lieu de 1,74 %), sur une réglementation actualisée et davantage dynamique concernant l'attribution à titre gratuit et sur la non-prise en compte des certificats internationaux de réduction des émissions. De plus, la réserve de stabilité du marché sera renforcée: le double de droits d'émission par rapport à ce qui a été prévu initialement pourra être retenu et annulé à partir de 2024.

Le SEQE suisse sera lui aussi revu dans le cadre de la Politique climatique de la Suisse après 2020

Le Conseil fédéral continue à œuvrer en faveur d'un SEQE suisse compatible avec le SEQE de l'UE pour l'après-2020. Un projet en ce sens fait l'objet d'un message séparé (message du 1er décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO_2 pour la période postérieure à 2020[16]) qui est soumis au Parlement en même temps que le présent message. Ce projet reprend les principales modifications attendues du SEQE de l'UE (p. ex. concernant les trajectoires de réduction, les règles d'attribution des droits d'émission et la non-prise en compte des certificats internationaux de réduction des émissions). La révision partielle de la loi sur le CO_2 proposée ici sera elle aussi reprise dans ce message séparé, avec les adaptations nécessaires. L'objectif est de parvenir au 1er janvier 2020 et au couplage des deux SEQE et à l'entrée en vigueur de la révision partielle correspondante de la loi sur le CO_2. La remise des certificats internationaux de réduction des émissions sera ainsi encore possible pour l'année d'engagement 2020.

13 Directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant les directives 2002/92/CE et 2011/61/UE, JO L 173 du 12.6.2014, p. 349.
14 FF **2017** 289
15 Proposition de la Commission européenne du 15 juillet 2015 relative à une directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, COM(2015) 337 final.
16 FF **2018** 229

Le couplage est dans l'intérêt des deux parties

L'accord renforce cet instrument central de la politique climatique que constitue l'échange de quotas d'émission, ainsi que le marché suisse du CO_2. En raison notamment des avantages économiques que représente le couplage du SEQE suisse avec le SEQE de l'UE, le Conseil fédéral a inscrit celui-ci dans son mandat de négociation du 16 décembre 2009. Concernant l'intégration de l'aviation dans le SEQE suisse, il était nécessaire de parvenir à une solution permettant une égalité de traitement des acteurs et tenant compte des développements internationaux. La responsabilité des négociations a été confiée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), chargé de travailler en collaboration étroite avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Pour l'UE aussi, l'enjeu du couplage réside avant tout dans l'effet de signal sur la politique climatique: le couplage de plusieurs SEQE est une manière d'harmoniser les conditions de concurrence internationales dans les branches de l'économie fortement émettrices mais aussi d'exploiter les solutions de réduction des gaz à effet de serre qui occasionnent le moins de frais. Le couplage des SEQE de la Suisse et de l'UE est le tout premier couplage aux niveaux national et supranational. Or l'intégration du transport aérien dans le SEQE suisse dans des conditions similaires à ce qui est pratiqué au niveau du SEQE de l'UE est ici essentielle: il s'agit en effet de mettre fin aux distorsions de concurrence, ainsi à celles qui aujourd'hui avantagent les vols entre la Suisse et l'EEE par rapport aux vols à l'intérieur de l'EEE.

L'UE a mis en place le tout premier SEQE au monde, en 2005. Depuis, le système a été introduit dans plusieurs pays et régions, où il a fait l'objet d'adaptations spécifiques (cf. p. ex. le rapport de l'ICAP *Emissions Trading Worldwide: Status Report 2017*[17]). On pourrait mentionner en particulier les SEQE régionaux de la province canadienne du Québec et de l'État américain de Californie, qui sont couplés depuis 2014. Ces systèmes ont servi de base à la création du SEQE de la province canadienne de l'Ontario, qui devrait à son tour être couplé au SEQE Québec/Californie en 2018. Le développement d'un SEQE chinois avec le soutien technique de l'UE pourrait jouer un rôle majeur. Ainsi, le futur SEQE de la Chine pourrait intégrer d'emblée à la fois des installations et des centrales thermiques à combustibles fossiles, mais aussi le transport aérien national. Après son lancement, prévu fin 2017, il serait le plus grand système d'échange de quotas d'émission au monde. Un projet de coopération entre l'UE et la République de Corée a également été lancé à l'été 2016, qui prévoit que l'UE soutiendra la Corée dans la mise en œuvre de son SEQE national, créé en 2015.

1.2 Déroulement des négociations

La Suisse et l'UE ont entamé officiellement au début 2011 des négociations sur le couplage des deux SEQE. À l'époque, les deux parties avaient lancé une révision de leur législation pour la période 2013–2020: au plan suisse, il s'agissait de la révision

17 https://icapcarbonaction.com > Publications

totale de la loi sur le CO_2 et au plan européen, de la révision de la directive SEQE-UE. Les parties ont rapidement convenu que l'intégration des installations dans les deux SEQE pouvait être considérée comme compatible. Seule la prise en compte des centrales thermiques à combustibles fossiles constituait une réelle divergence: tandis que la loi suisse sur le CO_2 impose aux exploitants de compenser entièrement les émissions générées par les installations, l'UE a fait le choix d'intégrer celles-ci dans son SEQE. Elle a par conséquent demandé à la Suisse d'intégrer ses centrales thermiques à combustibles fossiles dans son propre SEQE.

De la même manière, la Suisse s'est dite prête à inclure dans son SEQE le transport aérien, mais uniquement dans le cadre d'un couplage avec le SEQE de l'UE. Une collecte des données relatives au transport aérien (tonnes-kilomètres) doit impérativement être réalisée en amont du couplage pour que les exploitants d'aéronefs puissent prétendre à l'attribution de droits d'émission à titre gratuit. Ces données s'obtiennent en multipliant la distance parcourue par la charge utile en une année (il s'agit des données relatives aux tonnes-kilomètres ou tkm). Le 1er juillet 2017 est entrée en vigueur une ordonnance d'une durée de validité limitée (ordonnance du 2 juin 2017 sur la collecte et la déclaration des données relatives aux tonnes-kilomètres liées aux distances parcourues par les aéronefs[18]) qui réglemente la collecte des données relatives aux tonnes-kilomètres durant l'année 2018 en vue de l'intégration du transport aérien dans le SEQE suisse.

En ce qui concerne les vols au départ et à destination de l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse, la situation ne satisfait pas la Suisse. En effet, la plupart des vols au départ et à destination du troisième aéroport suisse sont attribués à la Suisse en vertu de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, à Blotzheim[19]. Pour autant, ces vols relèvent du SEQE de l'UE, l'aérodrome étant situé sur le sol français (application du principe de territorialité conformément à la directive SEQE-UE). Pour des raisons juridiques, l'UE n'a pas pu exclure ces vols du SEQE européen. La directive SEQE-UE ne prévoit en effet aucune dérogation pour ce type de cas. Et une disposition spécifique dans l'accord aurait nécessité une ratification par l'ensemble des Etats membres, en plus d'une ratification par les instances de l'UE (c'est ce que l'on nomme les accords «mixtes»). C'est pourquoi l'UE a recommandé à la Suisse de parvenir avec la France à une solution bilatérale hors accord, tout en indiquant dans ce dernier qu'elle se déclarait favorable à une telle solution (cf. ch. 1.3). La Suisse mène donc des discussions en ce sens avec les autorités françaises depuis février 2015, en vue d'obtenir une compensation financière (modérée) de la part de la France.

Suite à l'acceptation de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» en février 2014, les négociations relatives au couplage des SEQE avaient été suspendues, avant d'être relancées au niveau technique à la mi-mai 2014. Sept sessions de négociation officielles se sont tenues au total avant que l'accord ne puisse être paraphé en janvier 2016. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a régulière-

18 RS **641.714.11**
19 RS **0.748.131.934.92**

ment informé de l'avancement des négociations sur sa page internet.[20] Après que le Parlement a décidé pendant la session d'hiver 2016 de mettre en œuvre l'initiative «Contre l'immigration de masse», alors compatible avec l'Accord sur la libre circulation des personnes du 21 juin 1999 conclu entre la Suisse et l'UE[21], les deux parties ont souhaité lancer les travaux rendant possible la signature de l'accord relatif au couplage de leur SEQE. Cet accord a été signé le 23 novembre 2017 en présence de la présidente de la Confédération, Doris Leuthard, et du président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker.

1.3 Résultats des négociations

Les objectifs fixés dans le mandat de négociations (intégration du transport aérien, reconnaissance mutuelle des droits d'émission, accès non discriminatoire aux marchés d'émission, surveillance par un comité mixte) ont été pris en compte dans le présent accord (cf. ch. 1.4). L'accord n'ayant pas pour objectif d'offrir un accès au marché intérieur par le biais d'une reprise directe du droit de l'UE, il n'entrera pas dans le champ d'application d'un futur accord institutionnel.

Par ailleurs, l'accord prévoit aussi la possibilité d'un accord bilatéral avec la France sur la gestion des vols au départ de l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse. Les négociations entre les deux parties sont en cours. Une compensation financière est prévue de la part de la France au bénéfice de la Suisse s'agissant des vols au départ de l'aéroport de Bâle-Mulhouse qui, eu égard aux droits de trafic, sont attribués à la Suisse et sont couverts par le SEQE de l'UE.

1.4 Aperçu du contenu de l'accord

L'accord de coopération a pour objectif premier la reconnaissance mutuelle des droits d'émission suisses et européens[22]: les exploitants d'installations et d'aéronefs tenus de participer au SEQE de la Suisse ou de l'UE peuvent utiliser des droits d'émission des deux systèmes pour couvrir leurs émissions de gaz à effet de serre (cf. art. 4, par. 1, de l'accord). L'accord détermine les principales exigences applicables aux SEQE des deux parties, afin de mettre sur un pied d'égalité les participants, d'imposer des objectifs de réduction et des critères d'attribution comparables, de garantir la sécurité des systèmes et de prévoir des sanctions adaptées en cas d'infraction:

– L'intégration d'installations fixes dans les deux SEQE est actuellement considérée comme compatible, au regard des critères dits essentiels (ann. IA).

20 www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Climat > Informations pour spécialistes > Politique climatique > Echange de quotas d'émission > Rattachement au SEQE de l'UE > Etat des négociations

21 RS **0.142.112.681**

22 La législation européenne et la traduction française de l'accord utilisent le terme «quota d'émission» (anglais: *emission allowance*). Par souci de cohérence terminologique avec l'usage suisse, c'est le terme «droit d'émission» qui est utilisé dans le présent message.

L'accord ne mentionne pas explicitement l'intégration des centrales thermiques à combustibles fossiles dans le SEQE suisse. La Suisse les inclura cependant dans son SEQE dans un souci d'égalité de traitement; en contrepartie, l'obligation pour les exploitants suisses de compenser entièrement les émissions de CO_2 qu'elles génèrent est supprimée (cf. ch. 3).

– L'intégration du transport aérien dans le SEQE suisse doit se faire dans le respect des principes qui régissent le SEQE de l'UE, notamment en ce qui concerne les règles de couverture des vols, le plafonnement du nombre de droits d'émission ou l'attribution de ces droits (art. 6). Des critères essentiels en ce sens sont consignés dans l'ann. IB. Globalement, tous les vols au départ ou à destination de la Suisse sont pris en compte dans le SEQE; les vols en provenance de Suisse et à destination de l'EEE sont soumis au SEQE suisse; ceux en provenance d'un pays de l'EEE à destination de la Suisse seront inclus dans le SEQE de l'UE une fois que l'accord de couplage sera en vigueur. D'autres exclusions sont prévues, en conformité avec le SEQE de l'UE, notamment pour les vols hors EEE.

– L'accord permet le transfert direct de droits d'émission entre les registres des échanges de quotas d'émission suisse et européen. Le couplage électronique des deux registres et sa sécurité sont abordés à l'art. 3 ainsi qu'aux ann. IC et II.

– Une partie des droits d'émission sont attribués gratuitement au sein des deux SEQE selon des règles similaires. Les droits d'émission restants sont mis aux enchères. Désormais, les exploitants de chaque SEQE peuvent demander à participer aux ventes aux enchères (art. 5). Des critères essentiels ont été définis à cet égard à l'ann. ID.

Comme cela a déjà été fait par le passé pour d'autres accords conclus avec l'UE, un comité mixte (angl.: *joint committee*) composé de représentants suisses et européens a été institué. Il est chargé de gérer et le cas échéant de développer l'accord. Le SEQE suisse et le SEQE de l'UE seront en effet amenés à évoluer au regard des objectifs climatiques nationaux et internationaux. Des adaptations sont notamment prévues dans les deux législations pour la nouvelle période d'engagement 2021–2030 (cf. ch. 1.1). Par ailleurs, concernant le domaine de l'aviation, il conviendra de suivre les évolutions de CORSIA afin d'évaluer ses effets sur le SEQE de l'UE à compter de 2021 ainsi que sur le couplage des deux systèmes.

L'accord prévoit que le comité mixte pourra en adapter les annexes. La nécessité d'une telle décision est justifiée en cas de changement dans les dispositions nationales concernées par l'une des parties. Les modifications décidées par le comité mixte sont soumises en Suisse à l'approbation soit du Conseil fédéral, soit du Parlement, selon leur portée, conformément à la répartition ordinaire des compétences relatives à la modification des traités internationaux. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur le besoin de modification de l'accord dans un délai de six mois, le comité mixte examinera d'autres solutions dans un délai de huit mois.

Enfin, l'accord prévoit un mécanisme de règlement des différends. Ce règlement incombe en premier lieu au comité mixte. Si celui-ci ne parvient pas à régler le

différend dans un délai de six mois suivant la saisine, chacune des parties peut saisir la Cour permanente d'arbitrage.

L'accord visant une coopération de long terme, il n'est pas limité dans le temps. Il peut cependant être dénoncé à tout moment par l'une ou l'autre des parties, sous réserve d'un délai de préavis de six mois.

1.5 Appréciation

L'accord renforce l'échange de quotas d'émission, qui constitue un instrument central de la politique climatique. Il met sur un pied d'égalité sous l'angle des droits d'émission les participants suisses et européens issus des secteurs de l'industrie, de l'énergie, mais aussi du transport aérien. Le couplage des deux SEQE est avantageux avant tout pour les entreprises suisses du secteur de l'industrie, qui peuvent ainsi bénéficier des solutions de réduction des gaz à effet de serre à moindres frais, mises en place au sein de l'UE. Le transport aérien sera certes lui aussi désormais taxé, mais il ne faut pas perdre de vue que ce secteur est aujourd'hui le seul à échapper presque entièrement aux contraintes de la politique climatique. Actuellement, en effet, seule une petite partie des carburants pour avion sont pris en compte et soumis à l'impôt sur les huiles minérales, soit ceux qui sont utilisés pour certains vols nationaux, à quoi s'ajoute que les importateurs sont tenus de compenser une partie des émissions de CO_2 qu'ils génèrent. En 2020, le taux de compensation au moyen de mesures prises en Suisse devra être 10 %. Les carburants utilisés pour les vols internationaux et les vols de correspondance, qui représentent la plus grande part des carburants, ne sont pas soumis à l'impôt sur les huiles minérales ni à l'obligation de compensation d'une partie des émissions générées. Le Conseil fédéral soutient l'intégration du transport aérien dans le SEQE suisse[23]. On estime que les impacts économiques sur le secteur de l'aviation seront minimes (cf. ch. 4.3).

Les objectifs inscrits dans le mandat de négociation ont été atteints. Loin d'entraîner une reprise du droit communautaire, l'accord réglemente le couplage et la reconnaissance mutuelle de deux SEQE reposant chacun sur une base juridique propre. Concernant le règlement des différends, l'accord prévoit que la Cour permanente d'arbitrage de La Haye pourra être saisie par l'une ou l'autre des parties et jouer le rôle d'arbitre ultime au cas où le comité mixte ne parviendrait pas lui-même à régler le différend.

Le présent accord est le tout premier qui établisse un couplage de SEQE aux niveaux national et supranational (cf. ch. 1.1). Il pourrait favoriser le développement des marchés d'échange de droits d'émission dans le monde.

Garantir à terme la compatibilité des deux SEQE ne sera pas chose facile, compte tenu et de la nécessité de permettre à chacun d'eux de se développer de son côté et des différences qui séparent les feuilles de route politiques et les procédures d'approbation respectives (p. ex. dans le cadre des révisions prévues pour la période après 2020 et des adaptations nécessaire pour assurer l'intégration du transport aérien).

23 CfPo Seiler Graf 17.3129 (Introduction d'une taxe sur les billets d'avion).

1.6 Relation avec le droit international

L'accord est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. Avec les 43 autres États membres de la CEAC, dont les pays de l'UE, la Suisse a annoncé sa volonté de participer à CORSIA à compter de 2021, indépendamment du couplage de son SEQE avec celui de l'UE. La question d'une éventuelle articulation des deux instruments reste ouverte et dépendra des développements internationaux.

1.7 Résultats de la consultation

Dans le cadre de la consultation sur la future politique climatique de la Suisse, organisée entre le 31 août et le 30 novembre 2016, trois projets ont été soumis à discussion: l'approbation de l'Accord de Paris, la révision totale de la loi sur le CO_2 pour la période postérieure à 2020, ainsi que le couplage du SEQE suisse avec celui de l'UE et avec lui la révision partielle nécessaire de la loi sur le CO_2. L'OFEV a recueilli 256 avis. Le rapport sur les résultats[24] fournit une synthèse détaillée des résultats obtenus.

Le couplage des deux SEQE a été largement plébiscité. Ainsi, environ trois quarts des participants sont favorables au couplage, 27 seulement le rejettent catégoriquement. Certains participants approuvent le couplage à deux conditions: que l'ensemble des entreprises participant au SEQE puissent demander une dérogation à l'obligation de participer (o*pt-out*), et que le transport aérien soit exclu du système. 24 cantons approuvent le couplage, dont 15 saluent explicitement l'intégration du transport aérien.

De nombreux participants soulignent le fait que le couplage des deux SEQE est une bonne chose parce qu'il donnera accès à un plus grand marché et qu'il permettra de mettre sur un pied d'égalité les entreprises suisses et les entreprises européennes. Cependant, le SEQE de l'UE n'est pas perçu actuellement comme un outil efficace de la politique climatique en raison des prix très bas des droits d'émission et d'un effet incitatif insuffisant. Ces arguments sont invoqués essentiellement par les organisations de protection de l'environnement, par la gauche et par les écologistes, qui demandent donc l'introduction d'un prix minimum pour les droits d'émission, que le couplage avec le SEQE de l'UE se fasse ou non.

Les entreprises qui participent déjà au système d'échange de quotas d'émission accueillent favorablement le couplage, et le posent même comme une condition au maintien du négoce des droits d'émission en Suisse. D'autres entreprises couvertes par le SEQE demandent une possibilité d'*opt-out* et d'*opt-in* (participation sur demande) pour l'ensemble des entreprises ainsi que la prise en compte des spécificités suisses pour le calcul de l'attribution de droits à titre gratuit.

24 Disponible sous: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2016 > DETEC.

Les conditions mentionnées plus haut sont en contradiction avec le contenu de l'accord et n'ont pas été retenues (cf. ch. 3.2). Concernant le bas niveau des prix des droits d'émission au sein de l'UE, la Commission européenne a reconnu la nécessité d'agir et mis sur pied une réserve de stabilité du marché à partir de 2019, qui permettra de soutenir durablement les prix (cf. ch. 1.1). Quant à l'introduction d'un prix minimum pour les droits d'émission en Suisse uniquement, elle irait à l'encontre d'une ouverture du marché et d'une mise sur un pied d'égalité des participants aux SEQE.

2 Commentaire des dispositions de l'accord

Préambule

Le préambule expose le contexte. Il rappelle la menace que représentent les changements climatiques pour la planète, aux efforts de lutte déployés au niveau international, notamment sous la convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques[25], et aux objectifs climatiques de la Suisse et de l'UE pour la période jusqu'à 2020 et au-delà.

Il est reconnu que le négoce des droits d'émission constitue un instrument efficace de la politique climatique et que le couplage des différents systèmes contribuera à la création d'un marché mondial du CO_2. Il convient cependant d'empêcher les distorsions de la concurrence et de garantir la sécurité des systèmes concernés. Sont évoqués les SEQE actuels des parties et les bases légales sur lesquels ils reposent, et il est rappelé que la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, en tant qu'États membres de l'EEE, participent au SEQE de l'UE.

Les évolutions (révisions) des deux SEQE pourraient nécessiter un réexamen de l'accord afin de garantir le bon fonctionnement du couplage, notamment en vue d'atteindre les objectifs de politique climatique. Les deux parties prévoient en effet de réviser prochainement leur législation pour la période 2021–2030 (cf. ch. 1.1).

L'Accord de Paris du 12 décembre 2015 sur le climat, qui a été soumis au Parlement pour approbation au moyen du message du 21 décembre 2016 (16.083)[26] est mentionné favorablement, même s'il est rappelé qu'il faudra encore éclaircir la question de la prise en compte des droits d'émission transférés d'un système à l'autre dans l'objectif de réduction des émissions communiqué dans le contexte de l'Accord de Paris (*Nationally Determined Contribution*, NDC). Il s'agirait à cet égard de se conformer à des règles qui sont encore actuellement négociées au niveau international (*«Paris Rule Book»*).

Enfin, le préambule reconnaît la conclusion éventuelle d'un accord bilatéral entre la Suisse et la France portant sur l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse et sur le traitement des vols dans le cadre du SEQE, dans la mesure où cet accord respecte les règles du présent accord (cf. commentaire de l'ann. IB).

25 RS **0.814.01**
26 FF **2017** 289

Chapitre I: Dispositions générales

Art. 1 et 2 Objectif, et critères essentiels

Dans son texte principal, l'accord établit les principaux aspects du couplage des SEQE de la Suisse et de l'UE (art. 1). Les exigences techniques minimales et les critères essentiels pour les SEQE des deux parties, concernant l'intégration d'installations et du transport aérien, les registres des échanges de quotas d'émission, la mise aux enchères de droits d'émission, le couplage électronique des registres et la sécurité des données, figurent dans les annexes (art. 2).

Chapitre II: Dispositions techniques

Art. 3 Registres

Les droits d'émission existent uniquement sous forme électronique. Ils sont gérés dans un registre des échanges de quotas d'émission. Jusqu'à présent, les droits d'émission suisses étaient consignés dans le registre suisse, et les droits d'émission européens dans le registre européen. Le couplage électronique de ces deux registres permettra de transférer des droits d'émission d'un registre à l'autre de sorte que les droits d'émission d'une partie pourront être comptabilisés dans le SEQE de l'autre partie. Ces registres contiennent des actifs importants et doivent donc faire l'objet d'une maintenance technique minutieuse et être protégés contre les utilisations abusives et les activités criminelles. L'art. 3 et les ann. IC et II affirment ce principe et règlent les questions de la coopération dans ce domaine.

Art. 4 Droits d'émission et comptabilité

En vertu du par. 1, le couplage des deux systèmes permettront désormais aux exploitants participant au SEQE suisse de remettre des droits d'émission européens; de la même manière, les exploitants participant au SEQE de l'UE pourront remettre des droits d'émission suisses. Un droit d'émission couvre une tonne d'équivalent-CO_2 (éq.-CO_2).

À l'heure actuelle, il n'existe en Suisse qu'une seule catégorie de droits d'émission (*Swiss Unit,* de la seconde période 2013–2020, CHU2). Le SEQE de l'UE en revanche comprend des droits d'émission émis pour le secteur de l'industrie (*European Allowance*, EUA) et d'autres émis pour le transport aérien (*European Aviation Allowance*, EUAA). En intégrant l'aviation à son SEQE, la Suisse devra elle aussi créer une nouvelle catégorie de droits d'émission pour ce secteur.

Les restrictions qui s'appliquent pour l'utilisation de certains droits d'émission dans le SEQE de l'UE peuvent également être appliquées dans l'autre système (par. 2). Ainsi, p. ex., les exploitants d'aéronefs participant au SEQE de l'UE peuvent aujourd'hui utiliser des EUAA et des EUA pour couvrir leurs émissions, mais les exploitants d'installations uniquement des EUA. Cette règle devra également être appliquée par analogie dans le SEQE suisse tant qu'elle sera en vigueur dans le SEQE de l'UE: ainsi, dans le SEQE suisse, les exploitants d'aéronefs pourront remettre à la fois des droits d'émission pour installations et des droits d'émission

pour aéronefs, mais les exploitants d'installations uniquement des droits d'émission pour installations.

L'origine des droits d'émission restera identifiable grâce à un numéro de série (par. 3) afin de garantir la traçabilité des droits d'émission transférés d'un système à l'autre. Pour que ce transfert puisse être pris en compte correctement dans les objectifs de réduction des deux parties – concernant la Suisse, il s'agit des objectifs inscrits dans la loi sur le CO_2 et des objectifs répondant aux engagements internationaux sous la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (jusqu'à fin 2020: Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques[27]; à partir de 2021: Accord de Paris sur le climat, ratifié par la Suisse le 6 octobre 2017) –, celles-ci doivent s'informer mutuellement de façon régulière. Elles doivent en outre indiquer une fois par an la quantité des droits d'émission émis au titre de l'autre système qu'elles possèdent dans leur registre, qu'elles ont remis afin de couvrir leurs propres émissions, ou qu'elles ont annulés volontairement (par. 4).

En vertu du par. 5, la comptabilisation des objectifs de réduction des émissions découlant de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques devra tenir compte des règles internationales en vigueur (certaines font encore l'objet de négociations, cf. commentaire du préambule). Dans le cas où la seconde période d'engagement du Protocole de Kyoto (amendement de Doha, soumis pour approbation au parlement par le message 14.033[28]) entrerait en vigueur pour la période 2013–2020, les droits d'émission distribués aux pays au titre du Protocole de Kyoto (*Assigned Amount Unit*, AAU) devraient, en vertu du par. 6, eux aussi être transférés. La quantité d'AAU à transférer dépendrait du nombre de droits d'émission de l'autre partie qui auraient été remis dans son propre SEQE (ou du solde net), dans la mesure où ces droits sont pris en compte dans l'atteinte de l'objectif de réduction national (cf. ch. 3.4) et couvrent les émissions du secteur de l'industrie (les émissions de l'aviation internationale n'entrent pas dans le champ d'application du Protocole de Kyoto). On ne sait pas si la seconde période d'engagement du Protocole de Kyoto sera mise en œuvre. Au 21 septembre 2017, 83 pays avaient ratifié l'amendement de Doha, dont la Suisse le 28 août 2015. Le 13 juillet 2015, l'UE a adopté la législation permettant de ratifier l'amendement de Doha; les processus de ratification nationaux des différents États membres de l'UE ne sont cependant pas encore achevés. Pour que la seconde période d'engagement puisse entrer en vigueur, l'amendement doit avoir été ratifié par 144 pays.

Art. 5 Mise aux enchères

Une partie des droits d'émission sont attribués gratuitement aux exploitants selon des règles identiques par la Suisse et par l'UE. Les droits restants sont mis aux enchères (ils ne peuvent être vendus directement, cf. par. 1). Les droits d'émission suisses sont actuellement mis aux enchères par l'OFEV via le registre suisse des échanges de quotas d'émission. L'UE organise quant à elle sa vente aux enchères

27 RS **0.814.011**
28 FF **2014** 3311

par l'intermédiaire d'une plate-forme réglementée, l'*European Energy Exchange* (EEX), à Leipzig.

Les exploitants tenus de participer au SEQE de la Suisse ou à celui de l'UE peuvent demander à participer à la mise aux enchères dans le cadre des deux SEQE. L'accès leur est accordé sur la base de critères non discriminatoires. Afin de garantir l'intégrité des enchères et d'éviter les abus, seuls les participants qui respectent certaines exigences minimales sont admis aux enchères (cf. commentaire de l'ann. ID). D'autres catégories de participants sont autorisées uniquement si elles sont réglementées ou bénéficient d'une autorisation spécifique (par. 2). Dans le SEQE suisse, les exploitants constituent la seule catégorie autorisée. Le SEQE de l'UE, en revanche, admet notamment aussi des entreprises d'investissement et des établissements de crédit. Les mises aux enchères sont menées de façon ouverte, transparente et non discriminatoire.

Chapitre III: Secteur de l'aviation

Art. 6 Inclusion des activités aériennes

L'intégration future du transport aérien dans le SEQE suisse devra respecter les critères essentiels figurant à l'ann. IB. Afin de garantir l'égalité de traitement des participants, les principes de base du SEQE de l'UE – notamment le champ d'application y compris les exceptions, la méthode de calcul de la quantité maximale des droits d'émission disponibles pour le secteur de l'aviation (plafonnement) et les règles de l'attribution gratuite de droits d'émission aux exploitants d'aéronefs – devront être repris dans le SEQE suisse.

Art. 7 Réexamen de l'accord en cas de changements concernant les activités aériennes

L'intégration du transport aérien dans le SEQE de l'UE fait régulièrement l'objet d'adaptations au regard des développements internationaux (cf. ch. 1.1). Afin de garantir la compatibilité des systèmes en cas de changements apportés au SEQE de l'UE, les critères essentiels concernés, qui figurent à l'ann. IB, devront être réexaminés par le comité mixte (par. 1). Ce nouvel examen doit être réalisé au plus tard dans le cadre la nouvelle période 2021–2030; le comité mixte se réunira vraisemblablement d'ici la fin de 2018 afin de réexaminer le champ d'application (par. 2). Pour ce qui est des modalités de l'articulation des SEQE de la Suisse et de l'UE, d'une part, et, d'autre part, CORSIA, le dispositif de portée mondiale de l'OACI (cf. ch. 1.1), la question est encore ouverte.

Chapitre IV: Informations sensibles et sécurité

Art. 8 et 9 Informations sensibles, et niveaux de sensibilité

La Suisse et l'UE s'engagent à protéger les informations sensibles relatives au couplage de leurs SEQE. Seront définies à cet effet des dispositions spécifiques concernant la classification de ces données et qui réglementent leur traitement, leur transport, leur utilisation, leur classement et leur archivage. Les bases légales qui

s'appliquent en Suisse sont l'ordonnance du 4 juillet 2007 concernant la protection des informations de la Confédération (OPrl)[29] et la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)[30]. Les informations en lien avec le SEQE sont classifiées par la Suisse avec le niveau de sensibilité requis. Les informations figurant dans le registre suisse des échanges de quotas d'émission sont classifiées «INTERNE», conformément à l'art. 7 OPrl (informations soumises au secret de fonction mais ne portant pas atteinte aux intérêts du pays, donc classifiées ni «SECRET» ni «CONFIDENTIEL»).

Chapitre V: Évolution de la législation

Art. 10 et 11 Évolution de la législation, et coordination

L'art. 10 tient compte du fait que l'accord réglemente le couplage de deux SEQE reposant chacun sur une législation propre. À tout moment, chacune des parties peut faire évoluer la législation concernée. Les propositions et décisions en ce sens doivent être transmises à temps au comité mixte (par. 2 à 5). Si le comité mixte (cf. art. 12 et 13) conclut cependant que les modifications concernées ne satisfont plus les critères de l'ann. I (relatifs à l'intégration des installations et du transport aérien, au registre des échanges de quotas d'émission et aux mises aux enchères), il devra étudier la possibilité d'adapter en conséquence l'annexe. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre dans les six mois, le comité mixte examine, dans un délai de huit mois, d'autres solutions possibles (par. 6 et 7).

L'art. 11 prévoit que la Suisse et l'UE se coordonnent en vue d'assurer une application correcte de l'accord.

Chapitre VI: Comité mixte

Art. 12 Composition et fonctionnement du comité mixte

Comme cela est souvent le cas pour les accords bilatéraux conclus avec l'UE, un comité mixte composé de représentants de la Suisse et de l'UE sera responsable de la gestion de l'accord. Ce comité pourra être convoqué à la demande de l'une et l'autre parties et devra se réunir dans un délai de 30 jours (par. 2). Le comité mixte établit son règlement intérieur; les décisions prises sont approuvées par les deux parties (par. 4).

Art. 13 Fonctions du comité mixte

Le comité mixte pourra modifier les annexes. Par ailleurs, à partir de la date de signature de l'accord et dans le cadre d'une application à titre provisoire, il pourra agir afin de préparer la mise en œuvre de l'accord (cf. art. 22). Ce n'est cependant qu'à partir de l'entrée en vigueur de l'accord que les décisions pourront être adoptées formellement et devenir contraignantes.

29 RS **510.411**
30 RS **235.1**

Chapitre VII: Règlement des différends

Art. 14 Règlement des différends

En vertu du par. 1, les parties seront tenues de soumettre pour résolution au comité mixte leurs différends portant sur l'interprétation ou l'application du présent accord. Si le comité mixte ne parvient pas à régler le différend dans un délai de six mois suivant la saisine, le différend sera soumis, à la demande de l'une des parties, à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye (par. 2). Les règles en vigueur pour le règlement d'un différend sont celles qui sont appliquées par la Cour permanente d'arbitrage de La Haye (règles de 2012 de la Cour permanente d'arbitrage). Le jugement de la Cour lie les deux parties.

Chapitre VIII: Suspension et dénonciation

Art. 15 Suspension de l'art. 4, par. 1

La reconnaissance mutuelle des droits d'émission en vertu de l'art. 4, par. 1, de l'accord pourra être suspendue temporairement si une partie ne respecte pas certaines obligations essentielles de l'accord ou si elle manifeste son intention de coupler son SEQE avec celui d'une partie tierce ou de dénoncer l'accord. Conformément au par. 2, la suspension temporaire devra être rendue publique immédiatement. En effet, à partir de ce moment et jusqu'à ce que la suspension prenne fin, les exploitants d'un SEQE ne seront plus autorisés à remettre des droits d'émission à l'autre partie afin de couvrir leurs émissions (donc, dans le SEQE suisse, aucun droit d'émission européen ne pourra plus être remis). La détention et le négoce resteront cependant possibles. La suspension de l'art. 4, par. 1, est prévue pour être provisoire (par. 3).

Art. 16 Fin de l'accord

En vertu du par. 1, l'accord pourra être dénoncé à tout moment par l'une ou l'autre des parties, après consultation au sein du comité mixte et en respectant un délai de six mois. La dénonciation devra être rendue publique immédiatement afin que les participants concernés (exploitants et intermédiaires) puissent prendre leurs dispositions durant le délai de six mois. Si le SEQE d'une partie n'est pas prolongé ou s'il est supprimé, l'accord prend automatiquement fin le dernier jour de fonctionnement du SEQE en question (par. 2). En cas de dénonciation de l'accord, les droits d'émission d'une partie ne peuvent plus figurer dans le registre des échanges de quotas d'émission de l'autre partie (le registre suisse ne pourra donc plus contenir de droits européens), comme cela était le cas avant le couplage.

Chapitre IX: Dispositions finales

Art. 17 Mise en œuvre

Les parties sont tenues de prendre toutes mesures nécessaires propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent accord, y compris des décisions du comité mixte.

Art. 18 Couplage avec des parties tierces

Les parties à l'accord sont autorisées à négocier avec une partie tierce en vue d'un couplage de leur SEQE; la partie qui négocie doit cependant régulièrement informer l'autre partie de l'état des négociations car le couplage du SEQE suisse et du SEQE de l'UE avec une partie tierce peut avoir des répercussions sur l'intégrité et la sécurité des trois systèmes.

Art. 19 Annexes

Les annexes font partie intégrante de l'accord. Il s'agit ici d'une clause standard des traités internationaux.

Art. 20 *Langues*

L'accord est rédigé en double exemplaire dans les langues énumérées dans l'accord. Chacun de ces textes fait également foi.

Art. 21 Ratification et entrée en vigueur

L'accord peut entrer en vigueur le 1er janvier (début du cycle annuel des rapports des SEQE) suivant la ratification par les deux parties.

Art. 22 Application provisoire

Les art. 11 à 13 de l'accord peuvent s'appliquer à titre provisoire à partir de la date de signature afin que la mise en œuvre de l'accord puisse être préparée, notamment dans le cadre du comité mixte (cf. ch. 6.3).

Ann. I, let. A Critères essentiels pour les installations fixes

Cette annexe doit permettre de contrôler la conformité des dispositions appliquées par une partie, avec les critères essentiels en vigueur dans le domaine de l'intégration des installations. Les critères se rapportant à l'intégrité des deux SEQE dans le cadre du couplage sont considérés comme remplis en vertu des références des législations correspondantes (la date faisant foi correspond à la date de la signature). Ces critères portent notamment sur le caractère obligatoire de la participation au SEQE des installations dans certains secteurs industriels (selon l'activité et l'émission de gaz à effet de serre) et les obligations de ces derniers, sur les sanctions en cas d'infraction, la quantité maximale des droits d'émission disponibles (plafond d'émission), les règles applicables pour l'attribution gratuite de droits d'émission aux exploitants d'installations, ainsi que les règles en vigueur pour la remise de certificats étrangers de réduction des émissions (*crédits internationaux*)[31]. Les certificats étrangers de réduction des émissions s'inscrivent dans le cadre de projets de protection du climat à l'étranger. Ils sont délivrés selon la procédure de la Con-

31 La législation européenne et la traduction française de l'accord utilisent le terme «crédit international».Par souci de cohérence terminologique avec l'usage suisse, c'est le terme «certificat étranger de réduction des émissions» qui est utilisé ici.

vention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, et sont donc conformes aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto (*mécanisme de développement propre,* MDP; *mise en œuvre conjointe,* MOC).

En raison de la révision des SEQE des deux parties pour la période 2021–2030 (nouvelle période d'engagement, cf. ch. 1.1), cette annexe sera adaptée par le comité mixte.

Ann. I, let. B Critères essentiels pour l'aviation

Comme l'ann. IA, cette annexe définit des critères essentiels, cette fois pour l'intégration de l'aviation dans les SEQE. La législation suisse ne comportant actuellement aucune disposition dans ce domaine, la colonne concernant les critères pour la Suisse contient les exigences minimales qui doivent être satisfaites par celle-ci (cf. ch. 3).

L'art. 6 de l'accord prévoit que le transport aérien est intégré au SEQE suisse selon les mêmes principes que ceux du SEQE de l'UE. Tous les vols en provenance ou à destination de la Suisse sont couverts par le SEQE, à l'exception de ceux qui décollent d'un pays membre de l'EEE et atterrissent en Suisse qui, eux, sont couverts par le SEQE de l'UE. Les éventuelles restrictions temporaires relatives au champ d'action du SEQE de l'UE peuvent être appliquées par analogie au SEQE de la Suisse (cf. ch. 1.1). Par conséquent, seuls les vols au départ de la Suisse et à destination de l'EEE ainsi que les vols internes à la Suisse devraient être soumis au SEQE de la Suisse. Des dérogations pour certaines catégories de vol (p. ex. les vols effectués par des avions militaires, les vols de sauvetage et les vols à des fins de recherche) et pour certaines valeurs seuils seront appliquées conformément à celles en vigueur dans le SEQE de l'UE (cf. directive SEQE-UE, ann. I). Les valeurs seuils en vigueur pour les émissions annuelles de CO_2 et le nombre de vols d'un exploitant d'aéronefs se basent sur le champ d'application vraisemblablement restreint du SEQE suisse[32]. Une exclusion en raison d'une valeur seuil non atteinte doit être réexaminée tous les ans. Ces valeurs ne s'appliquent pas pour les participants au SEQE de l'UE; ceux-ci sont tenus de participer au SEQE suisse même lorsqu'ils n'atteignent pas les valeurs seuils. Cela doit permettre d'empêcher les distorsions du marché en particulier dans le cadre des vols entre la Suisse et l'EEE.

Le calcul de la quantité maximale des droits d'émission disponibles (plafond d'émission, ou *cap*) pour le secteur de l'aviation se base sur des valeurs d'émission historiques dans le SEQE de l'UE (95 % des valeurs moyennes pour les années 2004 à 2006). Une partie de ces droits sont attribués gratuitement aux exploitants (82 %), une partie sont mis aux enchères (15 %), et une partie sont gardés en réserve afin de pouvoir être mis à la disposition de futurs participants et de participants en forte croissance (3 %). Ces pourcentages sont ceux qui sont appliqués dans l'UE.

Pour l'année 2012 et la période 2013–2020, un exploitant pouvait demander une seule fois l'attribution gratuite d'un nombre constant de droits d'émission sur la base de sa prestation de transport pour l'année 2010, exprimée en tonnes-kilomètres. Un

32 Concernant le SEQE de l'UE, les valeurs seuils sont calculées actuellement sur la base du champ d'application global.

référentiel est calculé pour définir la part de droits d'émission qui peut ainsi être attribuée aux exploitants. Pour la période 2013–2020, ce référentiel s'établissait à 0,6422 droit d'émission européen attribué gratuitement (EUAA) pour 1000 tonnes-kilomètres recensées. La réserve est désormais disponible pour les futurs participants au SEQE et les participants en forte croissance, ayant collecté les tonnes-kilomètres en 2014. Les exploitants qui entreront dans le SEQE ou connaitront une forte croissance ultérieurement ne pourront demander aucune attribution gratuite de droits d'émission pour la période 2013–2020.

Il n'existe pour la Suisse aucune valeur d'émission historique permettant le calcul précis d'un plafond d'émission suisse pour l'aviation. Dans l'optique de l'égalité de traitement des exploitants des SEQE de la Suisse et de l'UE, le plafond suisse devra être déduit à partir de la quantité des droits d'émission attribués gratuitement. La Suisse basera ses calculs de la quantité de droits d'émission à attribuer gratuitement sur la prestation de transport des exploitants d'aéronefs tenus de participer au SEQE, exprimée en tonnes-kilomètres, de l'année 2018 (cf. ch. 1.2), multipliée par le référentiel européen. Étant donné que le pourcentage des droits d'émission attribués gratuitement devra être calculé de la même manière qu'au sein de l'UE, cette quantité correspond à 82 % du plafond suisse.

Le plafond d'émission suisse se calculera par conséquent selon une règle de trois (quantité des droits à attribuer gratuitement divisée par 82 multipliée par 100). La réserve suisse, qui correspond à 3 % du plafond d'émission, comme pour le SEQE de l'UE, ne devra toutefois pas être utilisée pour la période jusqu'à fin 2020 étant donné que l'année de référence pour le calcul de l'attribution gratuite est 2018 (pour le SEQE de l'UE, il s'agit de 2010).

Dans le SEQE de l'UE, une autorité spécifique d'un État membre de l'EEE est nommée responsable pour chacun des exploitants d'aéronefs. C'est ce que l'on nomme le principe du *guichet unique*. Généralement, il s'agit de l'État qui a délivré la licence d'exploitation. Concernant les exploitants d'aéronefs possédant une licence d'exploitation délivrée par un pays tiers, c'est l'État de l'EEE dans lequel ils ont enregistré les émissions les plus importantes qui est nommé État membre responsable. La liste des exploitants tenus de participer au SEQE de l'UE et des États membres responsables[33] est actualisée une fois par an.

Afin de réduire les coûts administratifs à la charge des exploitants, c'est également un seul État membre responsable (un pays de l'EEE ou la Suisse) qui sera chargé de la gestion pour les exploitants d'aéronefs dans le nouveau système de couplage Suisse - UE. Les exploitants possédant une licence d'exploitation suisse ou ayant enregistré les émissions les plus importantes en Suisse, seront ainsi administrés par la Suisse. Dans le cadre de l'attribution de la responsabilité, conformément à l'art. 18*a*, par. 3, de la directive SEQE-UE, la Suisse figurera dans la liste des États responsables des exploitants d'aéronefs. Les exploitants d'aéronefs administrés par la Suisse pourront avoir des droits et obligations relatifs à la fois au SEQE de la Suisse et de l'UE, pour lesquels la Suisse sera donc responsable. La Suisse devra notamment transférer les éventuels droits d'émission suisses attribués gratuitement

33 Disponible sous https://ec.europa.eu/clima/policies/ets > Monitoring, Reporting & Verification > Aircraft operators > Documentation.

aux exploitants, et contrôler la déclaration des émissions ainsi que la remise des droits d'émission à la fois sous les SEQE suisse et européen. Il en va de même pour les autorités des États de l'EEE, qui seront responsables des droits et obligations des exploitants participant au SEQE de l'UE et au SEQE suisse qu'elles administrent. L'application du droit concerné à l'encontre d'un exploitant, quel que soit l'État qui l'administre, reste réservée. Cette pratique qui fait appel à une autorité d'application centrale (*guichet unique*, angl.: *one-stop-shop*) nécessitera une coordination rigoureuse entre les autorités d'application suisses et la Commission européenne, garante de la coordination avec les États membres de l'EEE, afin de permettre un transfert d'informations et de droits d'émission correct et dans les délais, et de mettre en place le cas échéant les sanctions appropriées.

Pour la période 2013–2020, les certificats étrangers de réduction des émissions pourront être utilisés de manière limitée pour couvrir les émissions. Concernant le SEQE suisse, les exigences de qualité de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur le CO_2[34] (art. 4 et 4*a* et ann. 2) s'appliqueront.

Contrairement aux règles en vigueur pour les installations, les exploitants d'aéronefs participant au SEQE suisse seront tenus de faire vérifier par un organisme de vérification accrédité la déclaration des émissions de CO_2 – de la même manière que pour le SEQE de l'UE. Cet organisme devra être accrédité conformément à l'ordonnance du 17 juin 1996 sur l'accréditation et la désignation[35] ou les règlements (CE) n°765/2008[36] et (UE) n°600/2012[37]. Actuellement, la Suisse ne possède aucune procédure d'accréditation reconnue. Les entreprises suisses pourront cependant se faire accréditer au sein de l'UE. L'UE compte actuellement quelque 50 organismes accrédités pouvant être mandatés d'une vérification.

Concernant l'aéroport national suisse de Bâle-Mulhouse, situé sur le sol français, les vols en provenance ou à destination de l'aéroport sont pris en compte dans le SEQE de l'UE, comme indiqué plus haut, à l'exception des vols au départ d'un aérodrome situé en Suisse à destination de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, qui sont couverts par le SEQE suisse. L'accord prévoit par ailleurs la possibilité de réglementer la gestion de ces vols par un accord bilatéral entre la Suisse et la France, ce qui permettrait de respecter le statut binational de l'aéroport.

Eurocontrol est l'organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne. Elle est chargée de la coordination du trafic aérien également en-dehors de l'UE (notamment en Suisse). Elle est mandatée par la Commission européenne de l'élaboration des données de base nécessaires à la mise en œuvre du SEQE, en particulier en ce qui concerne le volume de trafic des différents exploitants ainsi que

34 RS **641.711**
35 RS **946.512**
36 Règlement (CE) n°765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 fixant les prescriptions relatives à l'accréditation et à la surveillance du marché pour la commercialisation des produits et abrogeant le règlement (CEE) n°339/93 du Conseil, version du JO. L 218 du 13.8.2008, p. 30.
37 Règlement (UE) n°600/2012 de la Commission du 21 juin 2012 concernant la vérification des déclarations d'émissions de gaz à effet de serre et des déclarations relatives aux tonnes-kilomètres et l'accréditation de vérificateurs conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, version du JO. L 181 du 12.7.2012, p. 1.

l'attribution de la responsabilité d'exploitants d'aéronefs aux États responsables. Afin de garantir une mise en œuvre homogène du principe du *guichet unique*, la Suisse doit elle aussi être incluse dans les analyses et les évaluations d'Eurocontrol relatives au SEQE de l'UE. Les analyses seront par ailleurs pertinentes pour les autorités de la Suisse dans la mesure où cette dernière est État responsable et applique le droit communautaire.

Cette annexe devra elle aussi faire l'objet d'adaptations par le comité mixte dans le cadre de la révision des deux SEQE pour la période 2021–2030. Certaines dispositions pour le SEQE suisse pour la période postérieure à 2020 sont déjà définies; ainsi, le plafond d'émission du SEQE suisse sera réduit sur la base du plafond de l'année 2020, en conformité avec le SEQE de l'UE. La Commission européenne prévoit dans sa décision du 3 février 2017 (cf. ch. 1.1), d'abaisser chaque année à partir de 2021 le plafond d'émission en appliquant le même facteur de 2,2 % que pour le secteur de l'industrie. Afin de garantir la compatibilité des deux systèmes dans le secteur du transport aérien, la Suisse devra elle aussi appliquer cette prescription, une fois que celle-ci aura été adoptée par le Conseil et par le Parlement européen. Il reste à définir l'année de référence pour l'attribution gratuite éventuelle de droits d'émission dans le SEQE suisse après 2020. L'accord indique cependant d'ores et déjà que – dans l'optique de l'égalité de traitement des exploitants – le référentiel utilisé ne pourra être supérieur à celui du SEQE de l'UE.

Ann. I, let. C Critères essentiels pour les registres

Les critères essentiels relatifs à la sécurité du registre et à l'ouverture et à la gestion de comptes sont déjà largement remplis dans le SEQE suisse.

Désormais, il devra être possible d'ouvrir des comptes dans le registre suisse pour les exploitants d'aéronefs dans la mesure où ces exploitants sont administrés par la Suisse (cf. commentaire de l'ann. IB). Ces comptes sont utilisés pour gérer les obligations des exploitants couverts soit par le SEQE suisse soit par le SEQE européen. L'attribution gratuite de droits suisses ou européens et la remise de droits d'émission afin de couvrir des émissions dans l'un ou l'autre des SEQE, notamment, s'effectuent par l'intermédiaire de ce compte.

Les entreprises et les personnes qui souhaitent échanger des droits d'émission peuvent ouvrir un compte non-exploitant.

Dans une optique d'amélioration de la sécurité, la Suisse s'engage à harmoniser certaines de ses règles avec celles de l'UE. Ainsi, pour ouvrir un compte non-exploitant, il est nécessaire de fournir dans tous les cas un extrait du casier judiciaire. À la fois pour les comptes exploitants et pour les comptes non-exploitants, l'utilisateur du compte ainsi que les rôles associés à ce compte (personne ayant procuration sur le compte, personnes habilitées à valider les transactions) doivent être précisés. Désormais, un extrait du casier judiciaire de toute personne ayant procuration sur le compte doit être fourni. De même, les copies des documents remis à l'ouverture d'un compte de dépôt de personne (notamment des cartes d'identité ou des passeports, les extraits des registres du commerce ou les extraits de casier judiciaire) doivent dorénavant être certifiées conformes. Les documents n'ayant pas été délivrés en Suisse doivent être légalisés.

Ann. I, let. D Critères essentiels pour les plates-formes d'enchères et les activités d'enchères

De manière générale, la Suisse est tenue de mandater une plate-forme réglementée privée pour procéder à la vente aux enchères des droits d'émission suisses, comme c'est le cas pour l'UE (cf. commentaire de l'art. 5). La Suisse peut aussi mandater une plate-forme réglementée établie dans l'EEE. Si elle décide de faire appel à une plate-forme réglementée établie en Suisse, des adaptations légales seront nécessaires, notamment concernant la nature juridique des droits d'émission et la surveillance des ventes aux enchères. On ne sait pas à l'heure actuelle si dans le cadre du couplage, l'idée d'une plate-forme suisse règlementée suscitera l'intérêt de soumissionnaires ou de l'économie privée. En attendant qu'une telle plate-forme soit mise en place et tant que la Suisse mettra aux enchères moins de 1 million de droits d'émission par an (secteurs de l'industrie et de l'aviation confondus), la plate-forme du registre suisse des échanges de quotas d'émission, exploitée actuellement par l'OFEV, pourra continuer à être utilisée dans sa forme actuelle. Les dispositions relatives à la surveillance des ventes aux enchères (critère 7) et à la surveillance de la plate-forme (critère 8) sont considérées comme remplies à la condition que la quantité de droits mis aux enchères n'excède pas 1 million. Un accès garanti aux enchères de l'OFEV doit être accordé aux participants aux ventes aux enchères du SEQE de l'UE. Environ 70 participants sont autorisés actuellement à échanger des droits d'émission sur l'EEX de Leipzig[38], dont 50 exploitants d'installations, un exploitant d'aéronefs (Lufthansa) et environ 20 entreprises d'investissement, établissements de crédit et autres personnes spécialement admises. L'OFEV estime que la valeur seuil de 1 million de droits d'émission mis aux enchères ne sera pas dépassée jusqu'à nouvel ordre.

Le critère 3 précise que l'accès aux ventes aux enchères d'une partie est soumis à des exigences minimales de la part du demandeur, qui garantissent l'intégrité de la vente. Les conditions d'accès aux ventes aux enchères suisses sont donc renforcées, sur le modèle des règles en vigueur dans le SEQE de l'UE (cf. ch. 3.4).

Ann. II à IV Normes techniques et gestion des informations sensibles

L'élaboration, le traitement, le transport, le classement et l'archivage d'informations dépendent du niveau de sensibilité de celles-ci. Les normes techniques en vigueur satisfont des instructions dynamiques en termes de technologie de l'information. Afin de pouvoir garantir un traitement moderne des informations, les normes techniques sont élaborées et, au besoin, remaniées par les parties, et soumises au comité mixte pour approbation.

38 www.eex.com > Handel > Teilnehmerliste

3 Présentation de l'acte de mise en œuvre

3.1 Aperçu

Des modifications ponctuelles devront être apportées à la loi sur le CO_2 afin que les obligations issues de l'accord puissent être satisfaites, notamment en ce qui concerne l'intégration du transport aérien et des centrales à combustibles fossiles au SEQE suisse. Ces nouvelles dispositions devront s'appliquer également pour la période après 2020, et sont donc aussi contenues dans la révision totale de la loi sur le CO_2 après 2020, proposée dans un message séparé[39].

La collecte de données relatives aux tonnes-kilomètres, mentionnée à l'ann. IB de l'accord et prévue en 2018 en Suisse (cf. commentaire correspondant), est réglementée dans l'ordonnance du 2 juin 2017[40] sur la collecte et la déclaration des données relatives aux tonnes-kilomètres liées aux distances parcourues par les aéronefs.

Le présent message ne porte pas sur la mise en œuvre du mécanisme global de l'OACI, CORSIA, dans le secteur du transport aérien. Les dispositions de transposition de CORSIA seront introduites en tant que *Standards and Recommended Practices* (SARPs) contenues dans l'ann. 16 de la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago)[41]. Les SARP de l'OACI, basées sur les annexes de la Convention de Chicago, et les nouvelles dispositions relatives à CORSIA conformément à l'ann. 16 de la Convention de Chicago, peuvent être déclarées directement applicables en Suisse conformément à l'art. 6*a* de la loi fédérale sur l'aviation du 21 décembre 1948[42], à partir du moment où elles ne sont pas considérées comme droit international directement applicable. Dans le cadre des travaux préparatoires en vue de la mise en œuvre de CORSIA, une collecte des données relatives aux émissions de CO_2 sera réalisée au cours des années 2019 et 2020. Cette collecte n'est pas traitée elle non plus dans le présent message.

3.2 Dispositif proposé

Il est prévu de réglementer l'intégration du transport aérien au niveau de la loi, comme l'est l'intégration des installations (art. 16*a*). Comme elle constitue une atteinte à la liberté économique des exploitants d'aéronefs, il serait inadapté de le faire au niveau de l'ordonnance, puisque toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une loi. La décision d'intégrer le transport aérien dans le SEQE doit donc être prise par le législateur. L'obligation de participer au SEQE frappe tous les exploitants suisses et étrangers d'aéronefs qui décollent de Suisse ou y atterrissent. Conformément à l'ann. IB de l'accord, les exceptions, notamment les vols qui ne sont ni en provenance ni à destination de l'EEE, relèveront de l'ordonnance sur le CO_2.

39 Message du 1er décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO_2 pour la période postérieure à 2020, FF **2018** 229; 17.071.
40 RS **641.714.11**
41 RS **0.748.0**
42 RS **748.0**

L'intégration du transport aérien dans le SEQE suisse nécessite la création d'une nouvelle catégorie de droits d'émission pour ce secteur. Des règles propres concernant la quantité des droits d'émission disponibles et leur attribution (gratuite, mise aux enchères ou réserve) s'appliqueront pour cette catégorie. Afin de distinguer cette catégorie de droits d'émission de ceux qui aujourd'hui sont attribués aux installations dans le SEQE suisse, ces derniers seront désormais désignés par le terme «droits d'émission pour installations».

L'obligation de compensation qui s'applique actuellement pour les centrales thermiques à combustibles fossiles (art. 22 à 25) est supprimée. Cette catégorie d'installations fera désormais partie des catégories d'installations visées à l'annexe 6 de l'ordonnance sur le CO_2. Par conséquent, les contrats de compensation conclus entre les exploitants des centrales et l'OFEV en vertu de l'art. 84 de l'ordonnance sur le CO_2, deviendront caducs.

Le registre suisse des échanges de quotas d'émission sera désormais réglé au niveau de la loi. Il consiste en une application électronique, gérée par la Confédération, servant à la conservation des droits d'émission et des attestations nationales et internationales, ainsi qu'aux transactions (système de comptabilité en ligne). Le registre des échanges de quotas d'émission garantit ainsi que les avoirs et les transactions, telles que la création, l'attribution gratuite, le transfert, l'annulation et la remise des unités, de même que les éventuelles offres faites lors de mises aux enchères, sont inscrites correctement (al. 1). La règlementation légale du registre des échanges de quotas d'émission permet de prévoir des conditions qui devront être remplies préalablement à l'inscription dans le registre. Seront également définies les exigences applicables aux paiements liés à des ventes aux enchères de droits d'émission. Ces mesures doivent permettre de prévenir l'apparition d'activités criminelles dans le cadre des procédures de vente aux enchères.

La remise de droits d'émission européens dans le SEQE suisse devra être dûment prise en compte dans la réalisation de l'objectif de réduction national visé à l'art. 3 de la loi sur le CO_2. Le Conseil fédéral pourra inscrire ce principe dans l'ordonnance sur CO_2.

L'OFEV restera responsable de l'exécution du SEQE. L'OFAC assistera l'OFEV pour tout ce qui concerne l'intégration du transport aérien dans le SEQE.

3.3 Appréciation de la solution retenue

Les modifications proposées de la loi sur le CO_2 sont nécessaires pour permettre la mise en œuvre des obligations découlant de l'accord. Les avis recueillis dans le cadre de la consultation qui sont incompatibles avec l'accord, notamment l'exclusion du transport aérien du SEQE suisse, une possibilité d'*opt-out* pour toutes les installations, et l'introduction d'un prix minimum pour les droits d'émission (cf. ch. 1.7), n'ont pas été retenus.

3.4 Commentaire des dispositions de l'acte de mise en œuvre

Art. 2, al. 3 et 5

Concernant le terme «droit d'émission», l'al. 3 précise que les droits d'émission distribués par des communautés d'États – notamment l'UE –, c'est-à-dire attribués gratuitement ou vendus aux enchères, sont considérés eux aussi comme des droits d'émission au sens de la loi sur le CO_2. Cette disposition fonde la reconnaissance mutuelle des droits d'émission suisses et européens.

Le nouvel al. 5 définit le terme d'«installations». Cette définition est nécessaire afin de garantir l'usage d'une terminologie uniforme dans les législations suisse et européenne mais aussi afin de simplifier l'exécution par la Suisse.

Art. 3, al. 3bis

Le couplage des SEQE de la Suisse et de l'UE permettra la création d'un marché unique pour les droits d'émission. Les droits suisses et ceux du SEQE de l'UE seront équivalents. Le nouvel al. 3bis indique clairement que le Conseil fédéral peut également prendre en considération les droits d'émission européens pour la réalisation des objectifs de réduction nationaux. Cette possibilité s'inscrit dans la logique d'un marché unique dans lequel on ne distingue plus entre les droits d'émission suisses et les droits d'émission européens. Les droits d'émission remis pour couvrir les émissions suisses et qui dépassent la quantité totale des droits d'émission suisses pourront ainsi être pris en considération. Sont compris dans la quantité totale non seulement les droits d'émission délivrés au cours de la période 2013–2020 mais aussi ceux qui n'ont pas été utilisés au cours de la période 2008–2012 et qui ont été reportés, conformément à l'art. 48, al. 1, de la loi du 23 décembre 2011 sur le CO_2.

Art. 15 Participation sur demande

Le terme «entreprises» est désormais remplacé par celui d'«exploitants d'installations», afin d'harmoniser la terminologie de la loi sur le CO_2 avec celle de l'UE.

Art. 16 Participation obligatoire: exploitants d'installations

Là aussi, le terme «entreprises» a été remplacé par ceux d'«exploitants d'installations» et d'«installations» (al. 1 et 3). Comme à l'art. 15, le Conseil fédéral définit le volume de certificats de réduction des émissions pouvant être remis (al. 2).

Art. 16a Participation obligatoire: exploitants d'aéronefs

De manière générale, tous les vols qui décollent de Suisse ou y atterrissent, c'est-à-dire les vols internes et les vols entre la Suisse et l'EEE ainsi que les vols entre la Suisse et d'autres États tiers, participent au SEQE suisse (al. 1). Les aéronefs qui ne font que survoler la Suisse ne sont pas pris en compte.

Les exemptions sont réglées par le Conseil fédéral (al. 2), deux catégories d'exemptions étant d'ores et déjà inscrites dans la loi. La let. a mentionne les exemptions

pour les vols déjà recensés par un système d'échange de quotas d'émission reconnu par le Conseil fédéral: en vertu du présent accord, les vols en provenance de l'EEE à destination de la Suisse sont ainsi couverts non par le SEQE suisse mais par le SEQE de l'UE. La let. b porte sur les exemptions pour les vols qui ne sont ni en provenance ni à destination de l'EEE. Il est probable en effet que les vols de l'UE en provenance ou à destination d'États tiers continueront d'être exclus du SEQE de l'UE (cf. ch. 1.1). Aussi le SEQE suisse se limitera-t-il de la même façon aux vols intérieurs et aux vols de la Suisse à destination de l'EEE. L'ann. IB de l'accord contient d'autres exemptions pour certaines catégories de vols et de valeurs seuils (cf. commentaire correspondant).

L'exploitant d'aéronefs remet à son État responsable (la Suisse ou un pays de l'EEE) les droits d'émission permettant de couvrir les émissions générées par ses aéronefs dans le SEQE suisse (comme il le fait pour les émissions couvertes par le SEQE de l'UE). Les droits d'émission remis à un État responsable membre de l'EEE afin de couvrir des émissions générées dans le SEQE suisse sont transmis à la Confédération par l'intermédiaire de la Commission européenne. De la même manière, la Confédération transmet à la Commission européenne les droits d'émission remis pour couvrir les émissions générées dans le SEQE de l'UE (cf. commentaire de l'ann. IB de l'accord et de l'art. 20 du projet de loi).

Pour autant que cela reste prévu dans le SEQE de l'UE, les exploitants d'aéronefs pourront remettre non seulement des droits d'émission pour aéronefs mais aussi des droits d'émission pour installations ainsi que des certificats de réduction des émissions pour couvrir leurs émissions (al. 3).

Art. 17 Remboursement de la taxe sur le CO_2

Le terme «entreprises» est désormais remplacé par celui d'«exploitants d'installations».

Art. 18 Détermination de la quantité de droits d'émission disponibles

Le mode de calcul de la quantité totale de droits d'émission pour aéronefs disponibles sera réglementé dans l'ordonnance sur le CO_2, conformément à l'al. 1. Les prescriptions contenues dans l'ann. IB de l'accord devront être prises en compte ici (cf. commentaire correspondant).

En vertu de l'al. 2, le Conseil fédéral pourra désormais adapter la quantité maximale de droits d'émission disponibles pour les installations lorsqu'une catégorie d'installations est exclue ou qu'une nouvelle catégorie est intégrée. La quantité maximale de droits d'émission pour installations et pour aéronefs pourra en outre être adaptée si des réglementations internationales comparables, notamment celle qui régit le SEQE de l'UE, sont modifiées.

Conformément à l'ann. IB de l'accord, il est prévu à l'al. 3 de constituer une réserve de droits d'émission qui seront attribués à de futurs exploitants d'aéronefs et à des exploitants d'aéronefs en forte croissance (cf. commentaire de l'ann. IB au ch. 2). Une telle réglementation existe déjà pour les exploitants d'installations fixes.

Art. 19 Attribution et mise aux enchères de droits d'émission pour installations

Les droits d'émission pour installations sont attribués gratuitement ou mis aux enchères chaque année (al. 1 et 2). Pour le calcul des droits attribués gratuitement, le Conseil fédéral se fondera notamment sur l'efficacité des installations en termes d'émissions de gaz à effet de serre, qui est définie sur la base de référentiels, p. ex. pour la fabrication de produits ou la production de chaleur. Par ailleurs, d'autres facteurs, tels que le risque de transfert de la production à l'étranger, seront eux aussi pris en considération (al. 3).

Aucun droit d'émission ne sera attribué gratuitement pour la production d'électricité, p. ex. issue de centrales thermiques à combustibles fossiles (al. 4). Le Conseil fédéral devra néanmoins pouvoir prévoir des exceptions (al. 4), p. ex. pour la production d'électricité à partir de gaz résiduels.

Jusqu'à présent, les exploitants d'installations possédaient un accès garanti aux ventes aux enchères de l'OFEV. L'art. 5 et l'ann. ID de l'accord prévoient désormais que tous les exploitants d'installations et d'aéronefs tenus de participer au SEQE suisse ou au SEQE de l'UE pourront demander à participer aux enchères suisses. Les conditions d'accès aux enchères suisses seront cependant renforcées sur le modèle des règles qui régissent le SEQE de l'UE, p. ex. pour ce qui est de la capacité financière de l'enchérisseur.

Dans la mesure où les droits d'émission suisses continuent d'être mis aux enchères par l'OFEV via le registre suisse des échanges de quotas d'émission, les participants devront aussi disposer d'un compte dans le registre suisse pour pouvoir prendre part aux enchères. L'OFEV fixe le calendrier des ventes aux enchères et le nombre de droits d'émission mis aux enchères. La vente aux enchères pourrait à l'avenir aussi se faire par l'intermédiaire d'une plate-forme privée soumise au droit des marchés financiers pour ce qui est de sa surveillance, comme c'est le cas pour le SEQE de l'UE.

Le Conseil fédéral pourra nouvellement réduire la quantité des droits d'émission mis aux enchères, si la quantité des droits disponibles sur le marché augmente de manière importante pour des raisons économiques (al. 5). Cela peut se produire p. ex. lorsque des installations fortement émettrices (qui reçoivent gratuitement une quantité importante de droits d'émission) cessent de fonctionner. Si aujourd'hui leurs droits d'émission doivent être vendus aux enchères, les nouvelles dispositions prévoient que ces droits d'émission seront désormais annulés.

Art. 19a Attribution et mise aux enchères de droits d'émission pour aéronefs

Conformément à l'ann. IB de l'accord, les droits d'émission pour aéronefs sont attribués gratuitement ou mis aux enchères (cf. commentaire de l'ann. IB au ch. 2). Le Conseil fédéral détermine les modalités dans l'ordonnance sur le CO_2.

L'exploitant d'aéronefs se voit éventuellement accorder gratuitement des droits d'émission suisses par l'intermédiaire de son État responsable (la Suisse ou un État membre de l'EEE). Dans le cas où l'État responsable est un État membre de l'EEE, la Confédération s'assure que les droits d'émission concernés sont transmis à la

Commission européenne. Celle-ci doit ensuite transférer les droits d'émission aux États responsables membres de l'EEE qui à leur tour les remettent aux exploitants d'aéronefs (cf. commentaire de l'ann. IB au ch. 2).

Concernant la mise aux enchères de droits d'émission pour aéronefs, voir le commentaire de l'art. 19 du projet de loi.

Art. 20 Rapport

Désormais, les exploitants d'aéronefs sont eux aussi tenus de faire rapport chaque année à la Confédération sur leurs émissions de CO_2 pour les vols pris en compte dans le SEQE suisse. Cette mesure permet de contrôler que les droits d'émission qu'ils remettent permettent de couvrir toutes leurs émissions. Il est prévu que l'exploitant d'aéronefs fera rapport à son État membre responsable (la Suisse ou un État de l'EEE) sur les émissions qu'il aura générées à la fois dans le SEQE suisse et dans le SEQE de l'UE. Les rapports relatifs aux émissions générées en Suisse et remis à un État responsable membre de l'EEE sont transmis à la Confédération en passant par la Commission européenne. De la même manière, la Confédération transmettra à la Commission européenne les rapports qu'elle aura reçus concernant les émissions générées dans le SEQE de l'UE (cf. commentaire de l'ann. IB au ch. 2).

Art. 21, al. 1

L'al. 1 introduit un système de sanctions pour les exploitants d'aéronefs, similaire à celui qui s'applique aux exploitants d'installations.

Art. 28a Registre des échanges de quotas d'émission

La réglementation actuelle prévoit que les personnes morales ou physiques qui détiennent des droits d'émission, des attestations et des certificats de réduction des émissions et réalisent des transactions doivent disposer d'un compte dans le registre des échanges de quotas d'émission. Afin d'accroître la sécurité du registre, et comme cela est déjà le cas pour le SEQE de l'UE, il sera désormais obligatoire d'apporter la preuve d'un domicile ou d'un siège social et d'un compte bancaire en Suisse ou dans l'EEE pour pouvoir ouvrir un compte dans le registre suisse des échanges de quotas d'émission. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions (al. 2).

Par ailleurs, le Conseil fédéral peut désormais aussi prévoir que les paiements liés à des ventes aux enchères de droits d'émission soient effectués au moyen de comptes sis en Suisse ou dans l'EEE (al. 3). Cette règle permet de s'assurer que seront respectées les dispositions suisses et européennes concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme qui s'appliquent au secteur bancaire.

Art. 39, al. 1bis et 5

Afin de réduire les coûts administratifs à la charge des exploitants d'aéronefs participant au système d'échange de quotas d'émission, ceux-ci seront administrés par un

seul État, conformément au principe du *guichet unique*. Les exploitants administrés par la Suisse pourront posséder des droits et obligations à l'égard à la fois du SEQE suisse et du SEQE de l'UE. De la même manière, les États responsables membres de l'EEE doivent veiller au respect des droits et obligations des exploitants qu'ils administrent à l'égard tant du SEQE suisse que du SEQE de l'UE. L'al. 1bis donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des prescriptions sur les modalités d'exécution de tâches concernant le SEQE de l'UE qui ont été déléguées à la Suisse (al. a) et de déléguer certaines tâches à des autorités étrangères ou internationales (al. b).

L'OFEV peut également prescrire la forme que doivent revêtir les demandes, notifications et rapports (al. 2) afin que les processus puissent être simplifiés et la charge administrative optimisée pour toutes les parties impliquées. Sont concernés les domaines dans lesquels des formulaires standardisés sont déjà utilisés aujourd'hui (p. ex. les rapports de suivi dans le SEQE au sens de l'art. 20 ou les demandes d'exemption de la taxe au sens de l'art. 31). Pour garantir la protection des données des entreprises, il faudra notamment tenir compte de certains aspects liés à la sécurité informatique et certaines normes informatiques, comme la sécurisation des données au moyen d'un système d'authentification à deux facteurs.

Art. 40a Obligation de renseigner

Cet article habilite les autorités d'exécution à s'assurer en tout temps de la mise en œuvre correcte des obligations prévues dans la loi sur le CO_2. À cet effet, elles pourront procéder à des contrôles, annoncés ou non. Les informations et les données nécessaires au contrôle et à l'application des dispositions légales devront être mises gracieusement à leur disposition (al. 3), notamment les données nécessaires au calcul des émissions de gaz à effet de serre et au remboursement de la taxe sur le CO_2.

Art. 40b Traitement de données personnelles

La tenue du registre des échanges de quotas d'émission prévu par l'art. 28*a* suppose que soient traitées des données personnelles au sens de l'art. 3, let. a, LPD[43].

L'art. 17 LPD précise que des données sensibles ou des profils de la personnalité ne peuvent être traités que si une loi au sens formel le prévoit expressément. Aussi l'art. 40*b* du projet autorise-t-il l'OFEV à traiter des données personnelles, y compris des données sensibles.

43 SR **235.1**

4 Conséquences de l'accord et de l'acte de mise en œuvre

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

Frais d'exécution

L'exécution du SEQE suisse coûte actuellement à la Confédération quelque 740 000 francs par an, dont 360 000 francs pour les charges de personnel (cf. ch. 4.1.2), 300 000 francs pour les charges informatiques et 80 000 francs pour les charges de biens et services. Ces frais d'exécution couvrent en particulier la détermination des participations obligatoires, la tenue du registre des échanges de quotas d'émission, le calcul des attributions gratuites, l'exécution des ventes aux enchères et l'examen des rapports annuels.

Le couplage avec le SEQE-UE entraînera une augmentation du nombre des titulaires de compte dans le registre des échanges de quotas d'émission et par conséquent une hausse des frais d'exécution nécessaires à la gestion de ces nouveaux participants que sont notamment les exploitants d'aéronefs et des négociants de l'espace européen souhaitant également détenir un compte en Suisse. Les exigences supplémentaires relatives à la sécurité et à la disponibilité de l'application ainsi que les nouvelles interfaces avec le registre de l'UE augmenteront pour leur part les coûts d'infrastructure et en particulier les coûts informatiques. Le couplage entraînera par ailleurs l'introduction de trois nouveaux types de droits d'émission – exploitants suisses d'aéronefs, exploitants européens d'aéronefs, exploitants européens d'installations – avec des prises en compte différentes (les exploitants d'installations ne pourront utiliser les droits d'émission des exploitants d'aéronefs). Des ventes aux enchères devront être organisées plus fréquemment et rendues accessibles également aux participants du SEQE-UE, les demandes correspondantes entraînant une hausse considérable des frais de traitement, en particulier pour les vérifications de sécurité.

Sur la base des données connues et dans le cas d'un champ d'application limité aux vols intérieurs et aux vols au sein de l'EEE au départ de la Suisse, le nombre attendu d'exploitants d'aéronefs est estimé à environ 120 (principalement des exploitants commerciaux), dont une centaine d'exploitants étrangers. S'il est probable que seule une vingtaine d'exploitants, détenant pour la plupart une autorisation d'exploitation suisse, seront gérés activement par la Confédération selon le principe du guichet unique (cf. ch. 2, commentaire de l'ann. IB de l'accord), cette dernière devra tout de même vérifier que les 100 autres exploitants gérés par un État membre de l'EEE se conforment aux règles du SEQE suisse, procéder au calcul d'éventuelles attributions gratuites et faire délivrer ces attributions via la Commission européenne.

Jusqu'à présent, aucune sanction n'a jamais été appliquée à l'encontre d'un exploitant d'installations industrielles ne s'étant pas conformé aux règles du SEQE suisse et on peut supposer qu'il en sera de même à l'avenir. Les exploitants d'aéronefs tenus de participer au SEQE suisse étant majoritairement étrangers, l'application éventuelle de sanctions à leur encontre serait probablement plus onéreuse, y compris parce que ces exploitants seront gérés majoritairement par un État membre de l'EEE pour ce qui concerne leurs obligations suisses (guichet unique). En 2015, les exploi-

tants d'aéronefs responsables de plus de 99 % des émissions couvertes par le SEQE-UE se sont conformés aux règles du SEQE-UE.[44]

Au total, le couplage entraînera des investissements informatiques uniques de l'ordre de 100 000 francs et une hausse des frais d'exécution d'environ 410 000 francs par an, dont 360 000 francs pour les charges de personnel supplémentaires (cf. ch. 4.1.2), 50 000 francs pour les charges informatiques liées à la tenue du registre des échanges de quotas d'émission. Les coûts d'exécution seront financés par la taxe sur le CO_2, sans incidences sur le budget.

Recettes générées par la mise aux enchères de droits d'émission

Les recettes générées par la mise aux enchères des droits d'émission suisses et par le paiement des sanctions sont affectées au budget général de la Confédération. En 2016, les recettes générées par les mises aux enchères ont atteint près de 4 millions de francs (aucune sanction n'a été appliquée). Aujourd'hui, l'introduction de nouveaux secteurs (aviation et éventuellement centrales thermiques à combustibles fossiles) s'accompagne d'une hausse du volume maximum des droits d'émission globalement disponibles, dont la mise aux enchères pourrait générer – compte tenu de la hausse des prix du CO_2 – des recettes globales estimées à un montant compris entre 5 et 10 millions de francs par an, avec toutefois de fortes variations d'une année à l'autre.

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Les frais d'exécution supplémentaires décrits sous 4.1.1 se traduisent également par une hausse des charges de personnel. Aujourd'hui, l'OFEV affecte deux postes aux tâches directement liées à l'exécution du SEQE. Les nouveaux besoins s'expliquent en particulier par l'intégration dans le système du secteur de l'aviation, ce qui représentera quelque 120 participants supplémentaires, dont la plupart seront également soumis à des obligations à l'égard du SEQE-UE. Contrairement à ce qui est le cas s'agissant des installations fixes, la coordination avec les autorités européennes pour le secteur de l'aviation prendra la forme d'un *guichet unique*, c'est-à-dire que la Suisse exécutera également des tâches pour les exploitants d'aéronefs relevant principalement de la compétence d'un État membre de l'EEE (calcul de l'attribution de droits d'émission, examen des rapports, etc.). Dans ce secteur, l'exemption de l'obligation de participer est déterminée au moyen de seuils, qui doivent être vérifiés chaque année. Par ailleurs, les nouveaux participants auront aussi besoin d'ouvrir un compte d'exploitant dans le registre suisse des échanges de quotas d'émission, ils pourront prendre part aux enchères (qui en outre seront organisées plus fréquemment), et certains négociants européens voudront sans doute ouvrir aussi un compte dans le registre suisse. Autre élément à prendre en considération: les contraintes de sécurité supplémentaires liés au couplage et les nouveaux types de droits d'émission, en partie non échangeables, augmentent la charge de travail liée à l'ouverture et à la gestion des comptes et aux modifications requises. Le nombre croissant des titulaires

44 Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil (1er février 2017): rapport sur le fonctionnement du marché européen du carbone, COM(2017) 48 final.

de compte obligera par ailleurs à renforcer le personnel des services de hotline. Enfin, les informations et les documents devront être classés selon les différents niveaux de sensibilité convenus dans l'accord avec l'UE et administrés conformément au droit de la protection des données. La charge supplémentaire en personnel est estimée à deux postes au plus. Leur financement sera assuré par le produit de la taxe sur le CO_2 et n'aura donc pas d'incidences sur le budget.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

L'exécution du système suisse d'échange de quotas d'émission et son couplage avec le SEQE-UE n'aura pas de conséquences directes pour les territoires cités en titre.

4.3 Conséquences économiques

Le couplage est profitable aux exploitants d'installations ainsi qu'à l'économie en général

Au sein du SEQE-UE, les émissions de gaz à effet de serre peuvent être réduites pour un coût nettement inférieur à celui du SEQE suisse. Cette situation est attribuable en premier lieu au secteur européen de l'électricité, qui se caractérise par des coûts de réduction relativement bas et par un énorme potentiel de réduction des émissions de CO_2 (p. ex. en substituant le gaz naturel au charbon). À l'opposé, la production d'électricité en Suisse est déjà presque exempte d'émissions de CO_2. Selon une étude du secteur industriel[45] réalisée pour la période 2021–2030, les coûts de réduction du CO_2[46] pour les installations industrielles de la Suisse devraient commencer à diverger de ceux des installations industrielles de l'UE à partir de 2020. À réduction constante de la quantité maximale de droits d'émission disponibles (–2,2 % par an), les coûts marginaux de réduction des émissions – c'est-à-dire les coûts permettant d'éviter l'émission d'une tonne de CO_2 supplémentaire – devraient augmenter jusqu'à atteindre environ 50 francs par tonne de CO_2 en 2030 dans le SEQE-UE (d'après l'analyse d'impact de l'UE[47]). Pour la Suisse, ces coûts marginaux sont estimés à 270 francs par tonne de CO_2 d'ici à 2030 dans l'hypothèse où le SEQE suisse ne serait pas couplé au SEQE-UE. Avec le couplage, les réductions d'émission seront donc possibles à un coût bien moindre, ce qui aura des

45 Ecoplan (2016): Auswirkungen eines EHS-Linkings Schweiz-EU für den stationären Bereich (en langue allemande uniquement).

46 Dans cette étude, seul ont été modélisé les émissions de CO_2. D'autres gaz à effet de serre (comme le protoxyde d'azote) contribuent toutefois pour une part négligeable aux émissions globales des installations industrielles participant au SEQE suisse.

47 Document de travail des services de la Commission, résumé de l'analyse d'impact accompagnant le document *«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions; Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030»*, SWD (2014) 15 final.

conséquences économiques positives non seulement pour les exploitants d'installations industrielles participant au SEQE suisse, mais aussi pour la Suisse dans son ensemble.

Comparativement à un scénario sans couplage, le rattachement au SEQE-UE pourra se traduire d'ici à 2030 par une augmentation de la prospérité (pouvoir d'achat des ménages) de l'ordre de 0,04 % (environ 270 millions de francs), alors que seules 54 installations industrielles fortement consommatrices d'énergie sont actuellement concernées. Il faut toutefois préciser que le prix que coûtera en 2030 un droit d'émission suisse au sein d'un SEQE suisse non couplé ne peut être estimé qu'avec une grande incertitude. Si l'on tient compte de cette incertitude, les gains de prospérité dans le scénario du couplage se situent dans une fourchette de 0,004 à 0,077 % à l'horizon 2030. Les effets sur le PIB (valeur ajoutée cumulée de tous les secteurs) évoluent dans une fourchette similaire: grâce au couplage, le PIB devrait augmenter d'environ 0,04 % – ou 320 millions de francs – en 2030 (la fourchette étant comprise entre 0,01 et 0,09 %).

Dans l'étude précitée, l'économie suisse dans son ensemble (y compris les exploitants d'aéronefs et les branches associées) ainsi que ses interdépendances avec l'Union européenne et le reste du monde sont présentées en détail dans un modèle d'équilibre multi-pays. Ce modèle est cependant fondé sur l'hypothèse que les exploitants d'aéronefs ne sont pas rattachés au système couplé d'échange de quotas d'émission et étudie leur impact séparément. Aussi cette étude suppose-t-elle que la valeur ajoutée du secteur de l'aviation est peu ou pas touchée par le couplage des SEQE dans le secteur industriel (voir analyse globale plus bas).

En cas de couplage des deux SEQE, les coûts administratifs pour les exploitants d'installations industrielles resteront faibles. Aujourd'hui, la détention d'un compte dans le registre suisse des échanges de quotas d'émission coûte 280 francs au titre des frais d'ouverture (versement unique) et 140 francs par an au titre des frais de gestion. Il est probable que les prix resteront de cet ordre après le couplage. Les exploitants d'installations resteront tenus de faire rapport chaque année sur leurs émissions de gaz à effet de serre et de les couvrir avec des droits d'émission.

La participation de l'aviation au système couplé ne fait que ralentir très faiblement la forte croissance de sa valeur ajoutée

L'impact positif sur le PIB tel qu'il est présenté dans l'étude précédemment citée doit être mis en balance avec une légère perte de valeur ajoutée dans le secteur du transport aérien, comme le prévoit une étude sur l'aviation[48] réalisée séparément pour la période 2021–2030. Cette étude modélise les changements que l'intégration dans le SEQE provoque au niveau des frais d'exploitation, de la demande et de la création de valeur dans le secteur de l'aviation. Elle prend en considération les vols intérieurs, les vols entre la Suisse et l'EEE, ainsi que les vols entre la Suisse et les États non membres de l'EEE. Afin d'établir une comparaison avec l'état actuel du transport aérien en Suisse (trafic non régulé), l'étude propose différents scénarios, notamment un système d'échange couplé avec un champ d'application européen

48 Infras (2016): Auswirkungen eines EHS-Linkings für den Bereich Luftfahrt. Aktualisierung für die Schweiz (en langue allemande uniquement).

(*«stop-the-clock»*, scénario probable), un système d'échange couplé avec un champ d'application mondial (*«full scope»*, scénario plus improbable) et une participation au dispositif CORSIA de l'OACI (cf. ch. 1.1) combinée à un système d'échange couplé avec un champ d'application européen (scénario dans lequel les vols participant au SEQE ne seraient pas rattachés en plus au dispositif de l'OACI). Dans ces scénarios, le coût des émissions de CO_2 calculé pour les vols entre la Suisse et l'EEE est imputé pour moitié au SEQE suisse et pour moitié au SEQE-UE (le lieu de départ déterminant le rattachement à un SEQE; cf. ann. IB de l'accord) et le prix des droits d'émission en 2030 est estimé à 50 francs, comme dans l'étude sur le secteur industriel précédemment citée[49].

Pour les exploitants d'aéronefs concernés, le surcoût des émissions des CO_2 en 2030 varie entre 112 millions de francs (*«stop-the-clock»*) et 499 millions de francs (*«full scope»*) par rapport à la situation actuelle en Suisse (trafic non régulé). Ces montants correspondent respectivement à 0,5 % et 2,2 % de l'ensemble des coûts de production des exploitants, ce qui reste infime. En comparaison, les frais de carburants représentent une part d'environ 15 %, si bien que les variations du prix du pétrole ont beaucoup plus d'impact. Parce qu'ils considèrent le coût des émissions de CO_2 comme un coût supplémentaire, les exploitants peuvent avoir la tentation de le répercuter sur le prix des billets. Le fait d'intégrer l'aviation dans le SEQE empêche les exploitants de faire supporter ce coût externe par la collectivité: le principe du pollueur-payeur les oblige en effet à l'internaliser du moins en partie.

La participation de l'aviation à un système couplé d'échange de quotas d'émission ne l'empêche pas de continuer à accroître considérablement sa valeur ajoutée d'ici à 2030 (par rapport à sa situation de référence en 2014): cette valeur ajoutée est estimée à 163 millions de francs en 2030 dans le scénario *«stop-the-clock»* (ce qui représente un écart de seulement –0,9 % par rapport au scénario de référence sans régulation du trafic) et à 427 millions de francs dans le scénario *«full scope»* (ce qui équivaut à –2,4 % par rapport au scénario de référence). Même dans le scénario improbable *«full scope»*, la valeur ajoutée augmente en valeur absolue de 10,9 milliards de francs (2014) à 17,7 milliards de francs (2030), ce qui correspond à une hausse de 63 %. La participation au SEQE a donc pour seul effet un très faible ralentissement de la croissance.

Pour les exploitants d'aéronefs, cette participation nouvelle entraîne par ailleurs au début un certaine charge administrative, due notamment à la collecte en 2018 des données de tonnage kilométrique qui servira de base à l'attribution gratuite de droits d'émission. Comme les exploitants d'installations, ils devront également détenir un compte dans le registre des échanges de quotas d'émission, faire rapport chaque année sur leurs émissions de gaz à effet de serre et les couvrir avec des droits d'émission. Les rapports sur les données de tonnage kilométrique et sur les émissions de GES devront enfin être contrôlés par un organisme de vérification accrédité,

49 Dans le rapport d'Infras (2016), les chiffres correspondent à l'étude de sensibilité «prix du carbone élevé» qui, pour les prix du pétrole et du CO_2, se base sur les mêmes hypothèses que l'étude réalisée par Ecoplan (2016) dans le secteur industriel. La partie principale du rapport d'Infras (2016) attribue toutefois des valeurs plus basses à ces deux grandeurs.

comme c'est également le cas dans le SEQE-UE, ce qui peut représenter un coût de quelques milliers de francs.

Plus d'une centaine des exploitants d'aéronefs qui seront rattachés au SEQE suisse, soit une grande majorité, participent déjà au SEQE-UE et sont donc familiarisés avec les procédures administratives. Comme leur participation aux deux SEQE sera gérée par une seule autorité, conformément au principe du guichet unique (ann. IB de l'accord), la charge administrative et les frais supplémentaires liés à ces exploitants d'aéronefs seront minimes.

Les exploitants d'éventuelles centrales thermiques à combustibles fossiles profitent d'une baisse de coûts considérable

Aujourd'hui, les exploitants suisses d'éventuelles centrales thermiques à combustibles fossiles sont désavantagés par rapport à leurs homologues européens, car ils doivent compenser au moins 50 % de leurs émissions avec des mesures mises en œuvre en Suisse. Comme le prix de ces compensations (actuellement entre 60 et 140 francs) est nettement supérieur à celui pratiqué dans l'UE, la participation au système couplé d'échange de quotas d'émission permet de gommer cette différence.

Globalement, les conséquences économiques seront minimes et probablement légèrement positives

Si on rapproche les résultats des deux études portant sur le secteur industriel et sur l'aviation[50], le scénario probable consistant à n'intégrer dans les SEQE couplés que les vols intra-européens (*«stop-the-clock»*) se traduit par un bilan macroéconomique positif en 2030. La diminution de la valeur ajoutée du transport aérien (163 millions de francs) est plus que compensée par l'augmentation du PIB (320 millions de francs) générée par la baisse des coûts de réduction des émissions de CO_2 dans le secteur des installations fixes. L'effet net positif est toutefois minime (hausse du PIB de +0,002 % en 2030 par rapport à un scénario sans couplage). Dans le cas du scénario improbable *«full scope»*, le bilan serait légèrement négatif, mais avec un effet tout aussi minime.

Pour les exploitants d'installations industrielles et d'aéronefs, les coûts liés à une intégration dans le SEQE suisse sont très variables. D'un côté, seuls les exploitants dont les émissions dépassent leur crédit de droits d'émission gratuits doivent supporter des coûts pour l'acquisition de droits supplémentaires. De l'autre, les exploitants d'installations ou d'aéronefs très efficaces en termes d'émissions de gaz à effet de serre peuvent vendre leurs droits d'émission excédentaires et, selon les prix, réaliser éventuellement un bénéfice. Différents analystes estiment que les prix des droits d'émission se situeront en 2030 dans une fourchette comprise entre 11 et

50 Voir OFEV (2017): EHS-Linking: Gesamtbeurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen (en langue allemande uniquement), disponible sous www.bafu.admin.ch/co2-vernehmlassung.

93 francs.[51] L'ampleur de cette fourchette montre la grande incertitude liée à ce type de prévisions à long terme.

4.4 Conséquences sanitaires et sociales

Les ménages ne sont pas directement concernés par l'échange de droits d'émission. Toutefois, si les prix venaient à augmenter fortement, on peut penser que les branches répercuteraient cette hausse sur les prix à la consommation finale. Les compagnies aériennes, en particulier, feraient supporter par les acheteurs de billets une bonne part de ces coûts supplémentaires. Du point de vue de la politique climatique, il s'agit là d'un effet souhaité, car il renforce le principe du pollueur-payeur et se traduit par une plus grande internalisation des coûts externes. La majoration des prix des billets, même dans le cas d'une répercussion totale, resterait toutefois dans la tranche basse des pourcentages à un chiffre (environ 1 % dans le scénario *«stop-the-clock»* et jusqu'à 5 % dans le scénario *«full scope»*; cf. ch. 4.3).[52]

4.5 Conséquences environnementales

En raison d'une croissance débridée, tout laisse à penser que les émissions de CO_2 en valeur absolue continueront d'augmenter dans l'aviation civile (comme dans le reste du secteur des transports). Selon l'OACI, les émissions de CO_2 attribuables au transport aérien international devraient ainsi passer de 448 millions de tonnes par an en 2010 à 682–755 millions de tonnes en 2020, ce qui correspond à une hausse comprise entre 50 % et quasiment 70 %.[53] Cette estimation tient compte de la mise en œuvre des mesures techniques et opérationnelles actuellement possibles qui permettent d'accroître l'efficacité des carburants dans le transport aérien. L'OACI estime par ailleurs que d'ici à 2050, les émissions de CO_2 devraient croître de 400 à 600 % par rapport à 2010. Le rattachement du secteur aérien au SEQE suisse devrait cependant conduire à une moindre augmentation de ces émissions, malgré la forte hausse attendue en termes de demande. Selon l'étude[54] citée au ch. 4.3, les émissions de CO_2 attribuables aux vols intérieurs ainsi qu'aux vols au départ et à destina-

51 Voir Carbon Pulse (2017): le prix moyen attendu pour 2030 est de 30 euros; Thomson Reuters (2016): l'analyse de l'évolution possible des prix prévoit une valeur moyenne de 10 euros par tonne de CO_2 en 2020 et de 26 euros en 2030; Nitsch (2016): scénarios énergétiques de la COP21: une mise en œuvre ambitieuse de l'Accord de Paris se traduirait par un prix du carbone entre 40 et 50 euros la tonne; Enerdata (2015). En fonction du scénario, le prix du carbone en 2030 varie entre 10 et 85 euros par tonne. Dans son analyse d'impact actuelle, la Commission européenne se base sur un prix AEE de 10 euros par tonne en 2020 et de 35 euros par tonne en 2030 (SWD(2013) 430 final). Les recommandations pour les exploitants d'installations fixes dans le domaine *«Monitoring and Reporting Regulation»* se basent sur ce même prix.

52 Infras (2016): Auswirkungen eines EHS-Linkings für den Bereich Luftfahrt. Aktualisierung für die Schweiz (en langue allemande uniquement).

53 OACI (2016): *Environmental Report 2016*, disponible sous www.icao.int > Protection de l'environnement > Publications.

54 Infras (2016): Auswirkungen eines EHS-Linkings für den Bereich Luftfahrt. Aktualisierung für die Schweiz (en langue allemande uniquement).

tion de la Suisse passeraient de 13 millions de tonnes en 2021 à 17,1 millions de tonnes en 2030 si la situation actuelle en Suisse perdurait (trafic aérien non régulé). Comparativement, les émissions en 2030 seraient inférieures de 0,5 million de tonnes dans le scénario *«full scope»* et de 0,1 million de tonnes dans le scénario *«stop-the-clock»*. Comme ces effets de réduction se réfèrent aux décollages et aux atterrissages, seules la moitié des émissions seraient attribuées à l'inventaire des gaz à effet de serre de la Suisse. Quoi qu'il en soit, dans tous les cas de figure, il n'est prévu aucune réduction absolue des émissions, seulement une diminution de leur croissance.

Puisque les centrales thermiques à combustibles fossiles sont tenues de couvrir leurs émissions globales avec des droits d'émission issus du SEQE couplé, leur intégration dans le système d'échange – s'il fonctionne de façon optimale – ne devrait pas entraîner d'émissions supplémentaires.

4.6 Autres conséquences

Le SEQE est un instrument d'économie de marché qui incite à investir dans des technologies et des processus pauvres en émissions. Il favorise l'innovation dans ces domaines et diminue la dépendance de la Suisse à l'importation d'énergies fossiles.

Aujourd'hui déjà, les compagnies aériennes sont fortement incitées à réduire leur consommation de carburants, du simple fait que les coûts de carburants constituent une part importante de leurs coûts d'exploitation. En introduisant un prix du carbone, leur intégration dans le SEQE vient renforcer cette incitation et soutenir les efforts visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre en optimisant les itinéraires de vol et le taux d'occupation des appareils, en rendant les moteurs plus efficaces et les avions plus légers ou encore en utilisant des biocarburants durables. Tout cela peut influer positivement à long terme sur l'investissement et l'innovation des compagnies aériennes et des fabricants d'appareils.[55]

5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

5.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet a été annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019[56] et dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016[57].

55 Voir Infras (2009): Einbezug des Schweizer Flugverkehrs ins EU EHS – Wirtschaftliche Auswirkungen möglicher Szenarien (en langue allemande uniquement) et OACI (2016): *ICAO Environmental Report 2016*.
56 FF **2016** 981, 1042, 1050 et 1100
57 FF **2016** 4999, 5003

5.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet renforce le SEQE suisse en tant qu'instrument de politique climatique, ce qui est conforme à l'orientation notamment donnée par le Conseil fédéral dans sa Stratégie pour le développement durable 2016–2019 (objectif 3.1 du champ d'action 3 – Énergie et climat[58]): «Les émissions de gaz à effet de serre sont réduites de 50 % par rapport au niveau de 1990, dont au moins 30 % par des mesures prises en Suisse (réduction moyenne de 25 % d'ici 2021 et de 35 % d'ici 2030).» Le Conseil fédéral entend ainsi réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % d'ici à 2020 et de 50 % d'ici à 2030 (par rapport au niveau de 1990). L'échange de droits d'émission doit permettre des réductions d'émission là où les coûts sont les plus faibles. Un accord sur le couplage du SEQE suisse (et donc du marché des émissions de CO_2) avec le SEQE-UE présente des avantages tant écologiques qu'économiques et contribue à la mise en œuvre de la politique climatique de la Suisse. Dans le secteur du transport aérien, le plan d'action de l'OACI en vue de réduire les émissions de CO_2 de l'aviation suisse[59] vise une meilleure efficacité des carburants et une croissance du trafic aérien sans augmentation absolue des émissions de CO_2.

Conformément à la Stratégie de politique étrangère 2016–2019, les relations avec l'UE et ses États membres constituent l'un des quatre axes stratégiques de la politique extérieure de la Suisse. Bien que la conclusion de l'accord de coopération dont il est question ici ne soit pas explicitement évoquée, elle est couverte par cette stratégie globale qui vise à entretenir avec l'UE des relations réglées contractuellement, partenariales et évolutives, grâce à une voie bilatérale consolidée et renouvelée.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale, selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer et à ratifier des traités internationaux. L'art. 166, al. 2, Cst. dispose que l'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 7*a*, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration[60]).

58 FF **2016** 981, 1077

59 OFAC (2016): *ICAO Action Plan on CO_2 Emission Reduction of Switzerland*. Le plan d'action de l'OACI fait partie de la Stratégie fédérale pour le développement durable 2016–2019. Il est disponible sous www.bazl.admin.ch > Espace professionnel > Réglementation et informations de base > Environnement > Plan d'action de l'OACI.

60 RS **172.010**

6.2 Forme des actes à adopter

6.2.1 Forme de l'acte d'approbation

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont sujets au référendum. Selon l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement[61], sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Appartiennent à la catégorie des dispositions importantes celles qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale au sens de l'art. 164, al. 1, Cst.

Le présent traité international requiert d'adapter la loi sur le CO_2.

Par conséquent, l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord constitue un acte sujet au référendum au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

6.2.2 Forme de l'acte de mise en œuvre

Lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est sujet au référendum, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de lois liées à la mise en œuvre du traité (art. 141*a*, al. 2, Cst.). Les dispositions législatives proposées dans le projet servent à la mise en œuvre de l'accord entre la Suisse et l'UE sur le couplage de leurs systèmes d'échange de quotas d'émission et découlent directement des engagements contenus dans cet accord. Le projet de l'acte de mise en œuvre peut donc être intégré dans l'arrêté d'approbation.

6.3 Application provisoire de l'accord

L'art. 22 de l'accord prévoit que les art. 11 à 13 relatifs au comité mixte sont applicables à titre provisoire à partir de la date de sa signature, afin de pouvoir préparer la mise en œuvre de l'accord (sont en particulier concernés les préparatifs techniques servant à l'intégration du secteur de l'aviation et au couplage électronique des registres d'échange de quotas d'émission; cf. ch. 2).

Si l'approbation d'un traité international relève de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral peut décider ou convenir de son application à titre provisoire si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent (art. 7*b*, al. 1, LOGA). Du point de vue du Conseil fédéral, ces conditions sont remplies. Sous réserve de l'approbation des commissions compétentes des Chambres fédérales (Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie, CEATE), le Conseil fédéral a approuvé l'application provisoire des art. 11 à 13 de l'accord à partir de la date de sa signature, qui a eu lieu le 23 novembre 2017 en présence de la présidente de la Confédération, Doris Leuthard, et du président de la

61 RS **171.10**

Commission européenne, Jean-Claude Juncker. Les commissions compétentes des Chambres fédérales ont été consultées conformément à l'art. 152, al. 3bis, de la loi sur le Parlement. La CEATE-N a approuvé l'application provisoire le 28 août 2017 et la CEATE-E le 4 septembre 2017.

En vertu de l'art. 7*b*, al. 2, LOGA, l'application à titre provisoire d'un traité international prend fin si, dans un délai de six mois à compter du début de l'application à titre provisoire, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale le projet d'arrêté fédéral portant approbation du traité concerné. En lui soumettant le présent message, il respecte le délai prescrit.

6.4 Aspects juridiques touchant l'acte de mise en œuvre

6.4.1 Délégation de compétences législatives

L'acte de mise en œuvre contient plusieurs normes qui délèguent certaines compétences législatives au Conseil fédéral en sa qualité de détenteur du pouvoir réglementaire. Ces délégations de compétences législatives, qui dépassent la compétence générale d'exécution, figurent aux articles suivants:

Art. 3, al. 3bis

Le Conseil fédéral détermine dans quelle mesure les droits d'émission issus du SEQE-UE peuvent être imputés à l'objectif intérieur. Tout dépend de la quantité de droits d'émission disponibles dans le système suisse d'échange de quotas d'émission, aussi la question devra-t-elle être tranchée ultérieurement par voie d'ordonnance.

Art. 16a Participation obligatoire: exploitants d'aéronefs

La loi délègue au Conseil fédéral la compétence de définir, pour les exploitants d'aéronefs, les exemptions à l'obligation de participer au SEQE (al. 2). Cette délégation est nécessaire parce que le cadre réglementaire européen n'est pas encore entièrement connu. On ignore ainsi à ce jour quels vols seront exemptés du SEQE-UE à l'avenir.

Art. 18 Détermination de la quantité de droits d'émission disponibles

La détermination du *cap* est une tâche technique qui doit tenir compte des règles européennes. La délégation au Conseil fédéral est donc pertinente (al. 1).

Le Conseil fédéral peut par ailleurs adapter le *cap* si des secteurs entiers entrent dans le SEQE ou en sortent: cette compétence déléguée crée la souplesse nécessaire à une harmonisation avec les dispositions d'application de l'UE (al. 2). Il en va de même pour la détermination de la réserve de droits d'émission pouvant être mise à la disposition des nouveaux participants au marché ou des participants en forte croissance (al. 3).

Art. 19a Attribution et mise aux enchères de droits d'émission pour aéronefs

Comme pour les exploitants d'installations, la loi délègue au Conseil fédéral la compétence de régler par voie d'ordonnance l'attribution gratuite et la mise aux enchères des droits d'émission pour les exploitants d'aéronefs (al. 6). Cette délégation permet de réagir avec souplesse aux adaptations internes à l'UE.

Art. 28a Registre des échanges de quotas d'émission

La loi délègue au Conseil fédéral la compétence de définir des exceptions pour les restrictions d'accès au registre des échanges de quotas d'émission. Pour ce faire, il prend en considération le nombre de comptes nouvellement ouverts par des personnes privées étrangères et des entreprises étrangères dans le cadre du couplage des systèmes d'échange de quotas d'émission et tient compte de la charge administrative ainsi générée (al. 2).

Pour les mêmes raisons et toujours par voie d'ordonnance, le Conseil fédéral peut prévoir que les paiements liés aux ventes aux enchères réalisées dans le registre suisse sont effectués exclusivement au moyen de comptes bancaires sis en Suisse ou dans l'EEE (al. 3).

Art. 39, al. 1bis et 5

Le Conseil fédéral sera habilité à régler par voie d'ordonnance, conjointement avec la Commission européenne, l'organisation et le fonctionnement de l'organe d'exécution centralisé (*guichet unique*) compétent pour le transport aérien (al. 1bis). Cette délégation doit garantir l'exécution en temps requis du transfert des informations et des droits d'émission, ainsi que, le cas échéant, l'exécution des sanctions.

La loi doit déléguera par ailleurs à l'OFEV la compétence d'édicter des prescriptions sur la forme que doivent revêtir les demandes, les notifications et les rapports (al. 5). Il s'agit en effet de prescriptions d'ordre technique relatives aux contenus et aux standards des systèmes informatiques.

Art. 40b Traitement des données personnelles

Non seulement la tenue du registre des échanges de quotas d'émission requiert le traitement de données personnelles, mais celles-ci doivent être adaptées aux exigences de l'UE: aussi la loi délègue au Conseil fédéral la compétence de déterminer par voie d'ordonnance les catégories de données personnelles dont le traitement est autorisé, ainsi que la durée de leur conservation (al. 3).

6.4.2 Protection des données

Les tâches prévues dans le présent projet, en particulier la tenue du registre des échanges de quotas d'émission (art. 28*a*), requiert le traitement de données personnelles au sens de l'art. 3, let. a, LPD.

L’art. 17 LPD dispose que les données sensibles et les profils de la personnalité ne peuvent être traités que si une loi au sens formel le prévoit expressément. C’est pourquoi l’art. 40*b* autorise l’OFEV à traiter des données personnelles, y compris des données sensibles.

Liste des abréviations utilisées

CHU2	Droit d'émission de la deuxième période d'engagement 2013–2020 (*Swiss Unit*)
CO_2	Dioxyde de carbone
CORSIA	Programme de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*)
EEE	Espace économique européen
EEX	Bourse européenne du gaz et de l'électricité (*European Energy Exchange*)
EUA	Droit d'émission européen pour les installations (*European Allowance*)
EUAA	Droit d'émission européen pour l'aviation (*European Aviation Allowance*)
éq.-CO_2	Équivalent dioxyde de carbone, équivalent CO_2 (dénominateur commun pour refléter le potentiel de réchauffement différent des différents gaz à effet de serre)
OACI	Organisation de l'aviation internationale (agence spécialisée des Nations Unies)
ITMO	Échange international de réductions d'émissions sous l'Accord de Paris (*Internationally Transferred Mitigation Outcomes*)
MOC	Mise en œuvre conjointe selon l'art. 6 du Protocole de Kyoto (*Joint Implementation, JI*)
MPD	Mécanisme de développement propre selon l'art. 12 du protocole de Kyoto (*Clean Development Mechanism, CDM,*)
NDC	Contribution déterminée au niveau national à la réduction des émissions sous l'Accord de Paris (*Nationally Determined Contribution*)
PIB	Produit intérieur brut
SEQE	Système d'échange de quotas d'émission
SARPs	Normes et pratiques recommandées (*Standards and Recommended Practices*)