

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere gegen Schweiz

Réponse aux questions posées par la Cour :

- 1. If the scientific premise of the Intergovernmental Panel on Climate Change (hereinafter: "IPCC") is accepted that in order to limit global warming to 1.5°C/well below 2°C compared to pre-industrial levels (see the Paris Agreement), humanity needs to remain within a global GHG/carbon budget (within the high and low range assessed by the IPCC; see AR6 Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, Summary for policymakers, B.1.3), and that consequently such an overall budget would need to be converted into respective national carbon budgets:**
 - (a) Has the respondent State adopted an overall national carbon budget for the period leading to net neutrality; and if so, on what basis has such a budget been calculated?**
 - (b) How should each State party's "fair share" be assessed in terms of the national carbon budget, adequate reductions to historical GHG emission levels in the next several decades, and pursuant to any other relevant scientific, legal or equitable considerations?**
 - 2. In this connection, what is the position of the respondent Government as regards the calculation of the "fair share" carbon budget set out in paragraphs 37-44 of the applicants' memorial of 2 December 2022?**
 - 3. What are the implications of the rejection of the proposal put to the June 2021 referendum for the respondent State's ability to meet its Nationally Determined Contribution and other commitments under the Paris Agreement, within the relevant timeframes? The Government are invited to comment, in this respect, on the conclusions of the following studies:**
 - **The report of the Climate Action Tracker research centre concerning Switzerland Switzerland |Climate Action Tracker (last updated June 2022); and**
 - **The study of the Climate Analytics research institute concerning Switzerland A 1.5oC compatible Switzerland (2021).**
1. 1. (a)
Tout d'abord, il faut souligner qu'il n'existe pas de méthodologie agréée permettant de calculer un budget équitable de réduction d'émission assignée à chaque pays. C'est ce que reconnaissent les requérantes elles-mêmes dans leur mémoire du 2 décembre 2022. Chaque effort visant à calculer des budgets nationaux contient un fort élément de subjectivité. Pour cette raison, le GIEC a aussi renoncé à proposer des budgets nationaux. En formulant ses objectifs de manière claire, transparente et basée sur la science, la Suisse a toutefois développé une politique climatique nationale qui se rapproche d'une approche budgétaire.
2. En février 2015, la Suisse a élaboré sa Contribution Déterminée au niveau National (CDN) sur la base du cinquième rapport d'évaluation du GIEC et l'a soumis à la CCNUCC. Le cinquième rapport d'évaluation du GIEC recommandait pour 2050 une réduction des gaz à effet de serre de 40 à 70 pour cent par rapport à 2010, mais la Suisse s'est engagée à atteindre un objectif plus ambitieux : (a) réduire de moitié ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990 et (b) réduire les

émissions de gaz à effet de serre de 35 pour cent en moyenne entre 2021 et 2030. La combinaison de l'objectif moyen et de l'objectif ponctuel 2030 correspond à une approche budgétaire. Le marché international du carbone peut être utilisé pour atteindre l'objectif. Un objectif indicatif a également été formulé : la Suisse doit réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 70 à 85 pour cent d'ici 2050 grâce à des mesures prises en Suisse et à l'étranger.

3. La Suisse a donc défini son objectif sans tenir compte des contributions de réduction d'émission des autres pays. En effet, il n'existait et il n'existe toujours pas de méthodologie convenue au niveau international pour répartir le budget carbone global en fonction des pays.
4. Suite à la parution du rapport du GIEC intitulé « Réchauffement planétaire de 1,5°C » en octobre 2018, la Suisse a réévalué son NDC à la lumière des nouvelles données scientifiques. Le rapport 1.5°C du GIEC a montré que pour être compatible avec l'objectif de 1.5°C, les émissions globales de CO2 devraient être réduites à zéro émission nette en 2050. Sur la base de cette recommandation, le Conseil fédéral a révisé l'objectif climatique à long-terme et a augmenté l'ambition de la fourchette de 70–85 pour cent précédente à zéro émission nette d'ici 2050. L'analyse n'a par contre pas donné lieu à une modification de l'objectif pour 2030. Le rapport du GIEC paru en 2018 recommande en effet une réduction d'émission de CO2 d'ici 2030 d'environ 45 pour cent par rapport au niveau de 2010. L'objectif suisse visant à réduire les émissions d'au moins 50 pour cent d'ici 2030 est donc plus ambitieux que cette recommandation. En particulier, le recours à l'année de référence de 1990 mène à un objectif plus ambitieux, les émissions ayant été légèrement plus basses en 1990 qu'en 2010. De plus, les réductions visées par la Suisse ne concernent pas seulement le CO2, mais bien tous les gaz à effet de serre. Depuis, dans son rapport paru en 2022, le GIEC a précisé que les trajectoires qui limitent le réchauffement à 1,5 °C sans dépassement ou avec un dépassement limité nécessitent des réductions de 43 pour cent d'ici 2030 par rapport à 2019 et de 84 pour cent d'ici 2050.
5. L'objectif suisse visant à réduire les émissions d'au moins 50 pour cent d'ici 2030 est aligné avec cette recommandation, et va même plus loin pour ce qui est de l'objectif 2050. La contribution suisse respecte donc l'encouragement de l'Accord de Paris, selon lequel les pays développés Parties devraient continuer de montrer la voie, notamment en assumant des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus à l'échelle de l'économie. Le gouvernement suisse a pris note des dernières recommandations du sixième rapport d'évaluation du GIEC, dont le résumé à l'intention des décideurs vient d'être adopté ce mois-ci. Il prendra en considération ses conclusions dans le cadre de la définition d'un nouvel objectif de réduction d'émission, qui sera communiqué lors de la prochaine ronde de soumission des CDN au titre de l'Accord de Paris en 2025. Enfin, les réductions d'émissions suisses se situent sur une trajectoire claire, permettant d'atteindre zéro émission nette en 2050.
6. (b)
Pour la Suisse, l'équité a été toujours un élément important dans le cadre d'un régime climatique international. En même temps, il faut accepter que les considérations d'équité comprennent différents aspects (voir annexe 1 : LUCAS BRETSCHGER, *Climate Policy and Equity Principles: Fair Burden Sharing in a Dynamic World*, Center of Economic Research at ETH Zurich, Policy Brief 12/16, March 2012). Aucun élément ne peut à lui seul refléter fidèlement l'équité. L'évolution de la situation d'un pays doit également être prise en compte dans les considérations d'équité. Comme il n'existe pas de méthodologie agréée permettant de calculer quelle est la part équitable de

réduction d'émission assignée à chaque pays, la transparence sur les facteurs et principes utilisés pour développer une contribution équitable est cruciale. C'est pour cette raison que la Suisse a demandé que chaque Partie à l'Accord de Paris explique dans sa CDN comment elle considère son objectif climatique comme équitable et ambitieux. Ainsi, la Suisse a inclus dans sa première CDN un chapitre à ce sujet dont l'essentiel figure ci-dessous. Au préalable, on rappellera que la Suisse a été le premier pays à formuler et à soumettre une Contribution Prévues Déterminées au niveau National (CPDN) car elle souhaitait ainsi créer un standard de robustesse et de clarté, ce qu'elle a réussi à faire.

7. Tel que la Suisse l'a exposé dans sa CDN, la notion de part équitable comprend en particulier les aspects suivants :
8. Premièrement, la *responsabilité* se reflète dans les émissions de gaz à effet de serre passées, présentes et futures d'un pays. Les émissions totales ainsi que les émissions par habitant doivent être prises en compte. Aujourd'hui, la Suisse émet environ 0,1 % des émissions mondiales et les émissions par habitant sont inférieures à la moyenne mondiale. Grâce aux politiques climatiques mises en œuvre au niveau national, la part totale de la Suisse dans les émissions mondiales ainsi que les émissions par habitant continuent de diminuer malgré une croissance substantielle de la production industrielle (1990 - aujourd'hui : +75,1 %) et de la population (1990 - aujourd'hui : +27,1 %). La Suisse a un faible niveau d'émissions historiques, contribuant à moins de 0,2 % des émissions mondiales cumulées de 1990 à 2014.
9. Deuxièmement, la *capacité* à contribuer à la résolution du problème climatique est étroitement liée à l'aptitude à investir dans des mesures d'atténuation appropriées, telles que les technologies à faible émission de carbone. Par conséquent, l'un des aspects de la capacité consiste à prendre en compte le PIB par habitant dans les considérations d'équité.
10. Enfin, un autre aspect essentiel de la contribution équitable d'un pays est le *potentiel d'atténuation efficace disponible* et les coûts de réduction des émissions. Les coûts de réduction varient fortement d'un pays à l'autre. Il convient également de noter que les coûts marginaux de réduction augmentent si un pays a pris des mesures d'atténuation ambitieuses dans le passé. Dans les considérations d'équité, il est important de prendre en compte les efforts passés.
11. En Suisse, le PIB par habitant est élevé, ce qui signifie une grande capacité d'investissement. Dans le même temps, les coûts d'atténuation sont également importants. Parallèlement, c'est aussi le cas des coûts de réduction en raison de la disponibilité limitée d'un potentiel d'atténuation rentable à court terme. En effet, la production d'énergie en Suisse est pratiquement exempte de carbone et l'industrie lourde est peu développée. Le potentiel de réduction des émissions au niveau territorial se situe principalement dans les secteurs du bâtiment et des transports. Les périodes de transformation de ce potentiel sont longues et impactent souvent directement les citoyennes et citoyens.
12. Sur la base des considérations d'équité exposées ci-dessus, la Suisse s'engage à réduire fortement ses émissions de gaz à effet de serre conformément aux trajectoires de réduction des émissions qui permettent de limiter l'augmentation de la température moyenne mondiale à 1,5°C.

13. 2. Il n'existe pas sous le régime climatique international de répartition acceptée des obligations de réduction d'émission au sens d'un budget contraignant ou d'une "part équitable" spécifique. En particulier, l'Accord de Paris ne contient aucun compromis sur un budget commun et sur sa répartition entre les États. L'article 4, paragraphe 2, de l'Accord exige que les parties contractantes préparent des CDN et prennent des mesures en vue d'atteindre les objectifs de ces contributions. Chaque État détermine lui-même les contributions des différentes parties contractantes pour atteindre les objectifs de l'accord en vertu de l'article 2. Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de l'Accord, chaque CDN successive doit représenter une progression et refléter l'ambition la plus élevée possible des parties, compte tenu de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives à la lumière des différentes circonstances spécifiques nationales. Ce mécanisme d'ambition plus élevée est au cœur de la politique climatique internationale et façonne également la politique climatique nationale de la Suisse. Tous les cinq ans, un bilan mondial est réalisé conformément à l'article 14 de l'Accord. Le mécanisme d'ambition est conçu pour combler l'écart entre les CDN précédentes et les réductions de gaz à effet de serre requises au fil du temps pour respecter les limites de température maximales prévues par l'Accord de Paris. Les parties à l'Accord conçoivent leur prochaine CDN respective en tenant compte des résultats du bilan mondial et renforcent leur coopération (cf. article 4 para. 9, article 14 para. 3). Cependant, en l'absence d'un budget national accepté par les parties à l'Accord de Paris, il n'est pas tenable que les requérantes attribuent la charge de la preuve de la répartition du budget carbone entre États au gouvernement suisse. L'Accord de Paris prévoit une approche déterminée au niveau national qui s'oriente selon certains objectifs et principes, comme l'a fait la Suisse. Par contre, tel que l'indique les requérantes, l'Accord de Paris peut être prise en compte pour déterminer la portée de l'obligation positive de protéger le droit à la vie et au respect de la vie privée et familiale [OBR § 25, p. 7-8]. L'approche prise par les analyses citées dépasse toutefois clairement ce qui est prévu par l'Accord de Paris.
14. En effet, ces analyses, telles que celles de l'ONG Climate Action Tracker, de Climate Analytics, ou encore l'étude de Rajamani et al. (2021), contiennent un fort élément de subjectivité. Une telle évaluation ne reflète pas de méthodologie convenue pour évaluer les efforts déployés par les États en matière de changement climatique.
15. À titre d'exemple, l'ONG Climate Action Tracker prévoit sept catégories spécifiques de partage de l'effort. Toutefois le classement des pays selon chacune de ces catégories est discutable et la méthodologie peu claire. Sur son site internet, l'organisation reconnaît elle-même qu'il n'existe pas de cadre unique et convenu sur ce qui constitue une contribution équitable aux efforts mondiaux. Les analyses sur lesquelles s'oriente le NDC suisse (dont celles de Lucas Bretschger de l'ETHZ, ou encore une analyse interne figurant en annexe 2, sur des considérations éthiques du NDC suisse, mandatée par l'Office fédéral de l'environnement) prévoient une autre pondération des différents principes d'équité.
16. Dans son analyse, tout comme le GIEC dans ses rapports, Climate Analytics élabore des hypothèses sur l'évolution de la société et de la politique afin d'établir les scénarios climatiques. Toutefois, dans le cas du GIEC, ces hypothèses sont très robustes et proposent un éventail de scénarios et des multiples exécutions de modèles pour arriver aux valeurs présentées. L'analyse de Climate Analytics comporte plusieurs manquements. Notamment, l'analyse ne propose pas de fourchette statistique dans leurs projections. La modélisation est pratiquement linéaire avec un point de départ en 2020 et un point d'arrivée en 2030. Il n'est pas clair comment Climate Analytics a calculé avec précision une trajectoire modélisée pour 1,5°C de réchauffement

("domestic modelled pathway for 1.5°C"). Par ailleurs, Climate Analytics a analysé le "non" à la révision de la loi sur le CO2 en juin 2021. En revanche, la nouvelle loi sur la protection du climat qui sera soumise aux urnes en juin 2023 n'est pas prise en compte dans ces projections. D'autre part, les accords bilatéraux au titre de l'article 6.2 de l'Accord de Paris ne sont pas non plus reflétés pleinement. Il n'est question que des accords bilatéraux conclus avec le Ghana et le Pérou, mais pas des autres. Il n'est pas clair si ces accords ont été pris en compte dans le calcul quantitatif. Enfin, Climate Analytics conclut que la Suisse devrait réduire ses émissions de 127% d'ici 2030 par rapport à 1990. Les coûts pour réduire aussi massivement les émissions en peu de temps seraient disproportionnés et l'effet ainsi obtenu serait trop faible au vu de la contribution modeste de la Suisse aux émissions mondiales. Du point de vue de la Suisse, une telle charge n'est que peu compatible avec les principes d'équité. L'approche choisie par la Suisse de s'orienter vers une réduction des émissions linéaire jusqu'à la neutralité climatique en 2050 reflète mieux les circonstances spécifiques de la Suisse.

17. L'étude de Rajamani et al. (2021) contient elle aussi une part de subjectivité. Elle se base sur différents principes de droit international de l'environnement interprétés d'une manière subjective. Le contenu essentiel de chacun de ces principes varie et se prête à toute une gamme d'interprétations. Le statut juridique formel et la signification opérationnelle de chaque principe diffèrent également. Surtout, cette étude ne reflète pas d'une manière adéquate la situation spécifique de la Suisse avec sa responsabilité relativement faible comparée à d'autres émetteurs importants et ses coûts élevés pour des réductions d'émissions réalisables à court terme. Là encore, les coûts pour réduire les émissions en l'espace de quelques années (c.-à-d. pour obtenir un bilan net négatif d'ici 2030) seraient très conséquents, car les technologies nécessaires ne sont en partie pas encore disponibles à grande échelle. Enfin, comme le note l'étude, l'équité et la justice peuvent être évaluées en termes qualitatifs et quantitatifs. Les deux approches ont leurs mérites, mais il faut reconnaître que toutes les évaluations qualitatives de l'équité ne peuvent être traduites en résultats quantitatifs, et que les résultats ont leurs limites.
18. Par conséquent, chaque analyse du partage de l'effort fourni présente des limites lorsqu'elle est utilisée pour déterminer la "part équitable" d'un État. De plus, la transparence sur les facteurs, méthodologies et principes d'équité utilisés est cruciale.
19. 3. L'obligation de respecter les objectifs auxquels la Suisse s'est engagée au niveau international reste valable après la votation du 13 juin 2021. De plus, le gouvernement suisse se donne les moyens d'atteindre ses objectifs.
20. Comme indiqué dans sa CDN actualisée, soumise le 17.12.2021, le référendum de juin 2021 n'a pas remis en question l'objectif de réduction d'émission de la Suisse de 50 pour cent d'ici 2030 et celui d'atteindre la neutralité climatique en 2050. Le référendum a porté uniquement sur certaines mesures spécifiques, mais pas sur les objectifs de réduction d'émission. Le 17.12.2021, le Parlement suisse a adopté une prolongation des mesures de la loi sur le CO2. Ainsi, la loi sur le CO2 en vigueur et ses objectifs sont valables jusqu'à fin 2024. Elle prévoit qu'à partir de 2020, les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites chaque année de 1,5 % par rapport à 1990, et ce jusqu'en 2024. Pour la période après 2024, le Conseil fédéral a rendu publique une proposition 6 mois après le rejet de la révision totale de la loi sur le CO2, afin de la transmettre au Parlement en septembre 2022. Les mesures proposées permettront de réduire les émissions de 50 pour cent d'ici 2030, 68 pour cent de ces réductions d'émissions ayant lieu en Suisse. Le gouvernement suisse met ainsi les mesures nécessaires pour atteindre son objectif. La Suisse ne partage donc pas les estimations

des deux études selon lesquelles la réalisation des objectifs fixés est nettement plus difficile en raison du résultat négatif de la votation.

21. Dans la loi fédérale du 30 septembre 2022 sur les objectifs en matière de protection du climat, d'innovation et de renforcement de la sécurité énergétique (LCI), le Parlement a, pour la première fois et sur la base d'une initiative parlementaire, ancré juridiquement l'objectif net zéro d'ici 2050. Elle fixe en outre des objectifs intermédiaires pour l'année 2040 ainsi que pour les deux décennies 2031-2050 et 2041-2050. Des valeurs indicatives sont par ailleurs prescrites pour les secteurs du bâtiment, des transports et de l'industrie. Outre les objectifs à long terme, la LCI contient également deux nouvelles mesures qui contribueront à la réalisation des objectifs en 2030 : 1,2 milliard de francs seront mis à disposition pendant six ans, jusqu'en 2030, pour la promotion de nouvelles technologies et de nouveaux processus de décarbonisation de l'industrie. Dans le cadre d'un programme spécial d'une durée de dix ans, la Confédération soutient le remplacement des systèmes de chauffage et l'efficacité énergétique des bâtiments à hauteur de 200 millions de francs par an, en complément du Programme Bâtiments existant. Un référendum a également été lancé contre cette loi. Le peuple suisse se prononcera le 18 juin 2023.

Annexes :

1. LUCAS BRETSCHGER, *Climate Policy and Equity Principles: Fair Burden Sharing in a Dynamic World*, Center of Economic Research at ETH Zurich, Policy Brief 12/16, March 2012;
2. Etude interne de l'Office fédéral de l'environnement, *Klimawandel und das Pariser Abkommen: Welcher NDC der Schweiz ist «fair und ambitiös»?*, 2020.