

OFFICE FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES

799.101-pau

Berne, le 28 avril 1992

Note de fond**Convention-cadre sur les changements climatiques**

Note à: Monsieur le Conseiller fédéral Delamuraz

Historique: En 1990, un groupe international d'experts scientifiques (l'IPCC) publiait un rapport sur les modifications climatiques. Selon ce rapport, les émissions de gaz à effet de serre (GES)—CO₂, méthane, CFC (les même qui sont aussi responsables de la destruction de la couche d'ozone), protoxyde d'azote—devraient engendrer un accroissement de l'effet de serre naturel, ce qui pourrait conduire à un réchauffement de la température moyenne du globe. La même année, l'Assemblée générale de l'ONU décidait de lancer la préparation d'une Convention-cadre sur le climat, dont la dernière réunion de négociation aura lieu début mai à New York.

Les positions de négociation: Très schématiquement, on trouve d'un côté la CEE et ses Etats membres, qui veulent introduire dans la Convention une obligation de stabiliser les émissions du seul CO₂ d'ici l'an 2000 au niveau de 1990, de l'autre les Etats-Unis, qui préfèrent voir une obligation d'élaborer un plan d'action national couvrant tous les GES. Les Etats-Unis considèrent que la théorie du changement climatique est entachée de trop d'incertitudes pour justifier, à ce stade, une politique rigide et focalisée sur un seul élément du problème.

Position tenue par la délégation suisse: La délégation ne disposait pas d'instructions approuvées par le Conseil fédéral car le DFI s'est toujours refusé de faire une proposition en ce sens, malgré notre demande expresse. Sous pression du DFI, la Suisse s'est ralliée à la position communautaire lors d'une réunion de Ministres de l'environnement AELE/CE présidée par CF Cotti en octobre 1990. Lors de la négociation de la Convention, le DFI affirma détenir ses instruction sur la base de la décision relative à la Deuxième Conférence ministérielle sur le climat. L'OFAEE s'est toujours opposé à l'utilisation d'un mandat arrêté pour un événement à caractère politique comme base à l'élaboration d'une convention contraignante. Sur le fond, l'OFAEE s'est opposé car au niveau interne ce but de stabilisation d'ici l'an 2000 ne pourra pas être réalisé avec les instruments existants ni avec les mesures supplémentaires envisagées (taxe CO₂, prescriptions sur les automobiles) qui doivent en partie être approuvées par le Parlement et le peuple. De plus, **les conséquences politiques et économiques n'ont pas été évaluées**. Sachant que la position défendue par le DFI n'aurait pas de chance d'aboutir sur le plan international, nous l'avons tout de même acceptée comme position **tactique** visant à obtenir une convention forte.

Situation à la veille de la dernière ronde de négociation: La position américaine au sein de la négociation ne s'est pas modifiée jusqu'à ce jour. A noter que cette position émane de la Maison blanche elle-même. A l'occasion de diverses réunions ministérielles parallèles à la négociation de la Convention, plusieurs tentatives ont été faites d'amener tous les pays du



groupe OCDE à s'accorder sur un objectif **quantitatif** de limitation du CO₂, mais en vain. S'agissant de la CEE, il apparaît de plus en plus clairement qu'elle ne sera pas en mesure de présenter à temps un programme pour concrétiser son objectif de stabilisation car plusieurs propositions de la Commission n'ont pas été acceptées par les Etats-membres. Sur les 12 programmes nationaux que les membres devraient déposer fin avril, quatre seulement ont été finalisés. A noter que l'objectif de stabilisation de la CEE est un objectif conjoint, et qu'un *burden sharing* non encore défini devrait prévoir que certains pays pourront augmenter leurs émissions tandis que d'autres devront les réduire. Ces derniers cependant (RFA, NL, DK) présentent une structure énergétique fort différente de la nôtre.

Dans ces circonstances, il nous paraît **totalelement irréaliste** de penser que la Convention contiendra une obligation quantitative. Au mieux, et ce serait une prouesse diplomatique, l'on pourrait trouver un accord sur la mise en œuvre, sans calendrier, "d'actions visant à stabiliser les émissions de GES". N'oublions pas que c'est une convention-**cadre** qui est négociée: d'autres conventions-cadres environnementales (sur la couche d'ozone et la pollution atmosphérique) ne contiennent pas d'obligations, mais celles-ci ont été énoncées plus tard dans des protocoles. Enfin, toutes les délégations conviennent qu'une convention sans les Etats-Unis (qui comptent pour 25% des émissions mondiales) ferait peu de sens.

Considérations politiques internes: Dans ces circonstances il existe un réel danger que le DFI, arguant que le résultat est insuffisant, veuille faire cavalier seul en matière de taxe CO₂ et autres, tirant parti des média et de l'appui des verts. Ceci serait en contradiction totale avec les intérêts de l'économie suisse, ce que confirme aussi le rapport du groupe "Ordnungspolitik" présidé par M. De Pury. Vu la dimension globale du problème et la part négligeable de la Suisse (0.2% des émissions), il serait insensé d'envisager un *Alleingang*. Nous proposons dès lors de compléter les instructions de la délégation suisse en la chargeant de veiller à ce que les obligation de la convention-cadre soient réalisables par la Suisse avec les instruments existants à ce jour.

OFFICE FÉDÉRAL DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES


O. Zosso

Annexi: points de détails

Annexe à la note de fond du 28 avril 1992

Points de détails sur la proposition du DFI relative à Convention-cadre sur les changements climatiques.

1. Nous déplorons que le DFI ait attendu jusqu'à présent pour présenter sa proposition, et présente un **projet controversé** le jour où la délégation suisse devrait **prendre l'avion** pour se rendre à la **dernière** session de négociation. Notre office et l'OFEN avaient pourtant notifié au Directeur Böhlen **début 1991** déjà notre désir de préparer un mandat le plus tôt possible, mais il **déclina nos requêtes**.

Le projet de co-rapport que nous vous soumettons se base sur le dernier projet de proposition disponible (23.4.1992).

2. Au titre des instructions à la délégation, nous demandons de "veiller à ce que la Convention n'énonce pas d'obligations juridiques que la Suisse ne saurait remplir sur la base des instruments juridiques existant ou qui seraient incompatibles avec d'autres obligations internationales de la Suisse". L'acceptation d'un texte que nous ne pourrions ratifier qu'en revenant sur des engagements pris précédemment constituerait une entorse au principe de la **bonne foi** dans les relations internationales et porterait atteinte à la **sécurité juridique** que nous nous efforçons de garantir à nos partenaires. Le DFI répond que l'on "ne peut subordonner une négociation à une autre", mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit ici. Il répond également que "la Suisse dispose des moyens permettant la stabilisation de ses émissions de CO₂ d'ici l'an 2000" et mentionne le Programme *Energie 2000*. Si nous en avons vraiment les moyens, tant mieux, mais cela **c'est au DFTCE de le confirmer**. Pour notre part nous en doutons. Mentionner *Energie 2000* est déplacé attendu que la réalisation de ce programme politique **dépend précisément des mesures** que la Suisse saura mettre en application. La taxe sur le CO₂, par exemple, est très controversée.
3. Le DFI propose d'inclure deux représentants d'ONG dans la délégation. Une expérience semblable avait été tentée à l'occasion de la deuxième Conférence sur le climat: (1) Dans l'enceinte-même de la Conférence, Mme U. Morgenthaler (WWF), qui faisait officiellement partie de la délégation, n'avait pas hésité à **remettre au public et à la presse, sous sa signature, un "Statement on behalf of environmental NGOs"**. (2) Elle avait également co-signé un **communiqué de presse** intitulé "WWF Schweiz **kritisiert Entscheid des Bundesrates** für CO₂-Abgabe als ungenügend". (3) Lors d'une préparation de la délégation à laquelle participaient, sans que la délégation en ait été préalablement informée, trois ONG candidates à l'inclusion dans la délégation, une note de la DOI portant sur des points de substance discutés avec l'ambassade des Etats-Unis, avec en annexe une note de l'ambassade décrivant la position américaine, avait été distribuée. L'OFEPF, qui assumait la présidence, n'a pas attiré l'attention des ONG sur le caractère **éminemment confidentiel** de ces documents, et il n'avait **pas informé la DOI** de son intention de le distribuer. Ces trois faits illustrent bien les dangers que recèle l'incorporation d'ONG. Ils ne se seraient probablement pas produits si l'OFEPF avait assumé tâche de diligence, d'instruction des ONG sur leurs devoirs et de **surveillance**. De plus, en cette phase finale et **politique** des négociations, nous ne voyons pas de nécessité d'avoir recours à une expertise (technique) extérieure. Aussi nous opposons-nous à une nouvelle expérience de ce type pour **cette** négociation. S'il fallait néanmoins accepter deux ONG dans la délégation, ce ne serait que sur la base d'un **contrat** de confiance écrit mentionnant les **devoirs et fonctions** de ces personnes.
4. Le DFF veut exclure l'OFABE de la délégation. Notre office participe de longue date, sur une base régulière, à cette négociation dont la nature est **économique autant**

qu'écologique. La délégation comprend trois représentants de l'environnement (OFEFP et DOI/affaires de l'environnement). Plusieurs questions demeurent ouvertes dans la négociation: les transferts de technologie, les rapports avec le GATT/le commerce, l'harmonisation des normes.

* * *

5. Tout en soutenant une position de négociation progressiste, nous estimons que les objectifs énumérés sous le chiffre VI-2 sont très ambitieux et tenons à relever ce fait dans le texte, ceci afin de limiter les possibilités d'exploiter la présente décision à des fins politiques internes. De fait, la prescription de contributions financières sur une base obligatoire est fermement rejetée par les Etats-Unis et le Japon, les deux principaux payeurs. S'agissant de la stabilisation du CO₂ au niveau de 1990 d'ici l'an 2000, la position des Etats-Unis est on ne peut plus claire: c'est non. Un examen des déclarations multilatérales faites ces dernières années montre que cet objectif quantitatif n'a jamais donné lieu à un accord entre tous les pays industrialisés. Vu l'état des connaissances scientifiques et économiques sur le sujet nous estimons qu'un engagement de tous les PI de stabiliser leurs émissions (sans calendrier) constituerait, diplomatiquement, un premier succès, un pas important dans la bonne direction et permettant de poursuivre la concertation dans un cadre institutionnel solide et permanent, la Conférence des Parties.
6. Le DFI estime que "les grandes lignes de la position suisse se sont basées jusqu'ici sur la décision du Conseil fédéral du 31 octobre 1990 relative à la participation de la Suisse à la Deuxième Conférence mondiale sur le climat". Cette interprétation est abusive car la décision de 1990 portait sur un événement à caractère politique, avec à la clé une déclaration non contraignante, et ne saurait servir de "base" à la négociation d'obligations juridiquement contraignantes. Le Conseil fédéral n'avait pas l'intention, par cette décision, de donner des instructions pour la négociation de la Convention. Notre office a proposé de remplacer "se sont basées sur" par "ont tenu compte de".
7. Au titre des "implications de la Convention pour la Suisse", le DFI affirme que "la Suisse doit veiller à ... tenir compte des aspects liés au problème de l'effet de serre et œuvrer pour que la dimension environnementale ... soit intégrée dans le cadre de son aide aux pays de l'Est ... [et] dans celui des négociations sur les protocoles de la Charte européenne de l'énergie ...". Nous nous opposons à l'utilisation de l'expression "doit veiller à" car ces deux questions, qui ne tombent pas dans la sphère de compétence du DFI, font déjà l'objet d'une décision du CF ou de positions consolidées. Notre office, en exerçant sa part de responsabilité dans ces deux domaines, tient compte des aspects environnementaux en consultation avec l'OFEFP. De manière plus générale, il n'est aucunement question que la Convention énonce quelque obligation que ce soit en la matière. Aussi ce paragraphe est-il hors sujet et doit être éliminé. Une position de replis pourrait être la substitution de "doit veiller à" par "veille à".