

Les instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse

Les instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse : motifs de leur introduction et chances de leur application

Stephan Kellenberger

Cahier de l'IDHEAP
Mémoire de diplôme
Président du jury : Prof. Pascal Sciarini
2004

© 2004 IDHEAP, Chavannes-Lausanne
ISBN



Institut de hautes études en administration publique
Fondation autonome, associée à l'Université de Lausanne
et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne
T : 41(0)21 694 06 00 – F : +41(0)21 694 06 09
idheap@idheap.unil.ch –www.idheap.ch

Résumé

Ce travail analyse les motifs de l'introduction des instruments volontaires dans la loi sur le CO₂, dans le contexte de la politique climatique et énergétique suisse. Parallèlement, il étudie les conditions qui entravent l'application des mesures librement consenties dans le secteur de l'économie. Les résultats dégagés à l'aide de méthodes qualitatives montrent que les instruments volontaires répondent bien au critère de l'acceptabilité politique, mais soulèvent une série de problèmes dans la mise en œuvre. L'auteur conclut que la controverse actuelle sur l'orientation de la politique suisse de CO₂ est due principalement au manque de crédibilité du mécanisme de sanction prévu par la loi, à savoir l'instauration d'une taxe d'incitation sur le CO₂.

Zusammenfassung

Im Rahmen der schweizerischen Klima- und Energiepolitik untersucht die vorliegende Arbeit die Gründe für die Einführung von freiwilligen Massnahmen im CO₂-Gesetz. Daneben wird der Frage nachgegangen, welche Faktoren die Umsetzung der freiwilligen Massnahmen im Bereich der Wirtschaft erschweren. Die mit Hilfe qualitativer Methoden erzielten Ergebnisse zeigen, dass freiwillige Massnahmen zwar politisch auf grosse Akzeptanz stossen, dafür aber im Vollzug verschiedene Probleme aufwerfen. Der Autor kommt zum Schluss, dass die heutige Kontroverse um die künftige Ausrichtung der schweizerischen CO₂-Politik hauptsächlich in der mangelnden Glaubwürdigkeit des gesetzlich vorgesehenen Sanktionsmechanismus, nämlich der Einführung einer CO₂-Lenkungsabgabe, begründet ist.

Sommaire

Avant-propos	5
1 Contexte	8
1.1 Le défi global : la protection du climat	8
1.1.1 La politique internationale de lutte contre les changements climatiques	8
1.1.2 Le dispositif suisse : la loi fédérale sur le CO ₂	10
1.2 Les instruments volontaires	11
1.2.1 La définition et le principe de fonctionnement des instruments volontaires	11
1.2.2 Les apports théoriques et réels des accords négociés	15
2 Problématique	20
2.1 Les instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse	20
2.1.1 Les mesures librement consenties dans le domaine de l'économie	20
2.1.2 Le processus de détermination des conventions d'objectif : état actuel	23
2.2 La question d'analyse	25
3 Cadre théorique	28
3.1 Partie théorique I	28
3.1.1 L'innovation dans les politiques publiques	28
3.1.2 Les hypothèses de travail	30
3.2 Partie théorique II	38
3.2.1 La mise en œuvre des politiques publiques	38
3.2.2 Les hypothèses de travail	39
4 Méthodes	45
4.1 La nature des données	45
4.2 La méthode d'analyse des données	46

5	Analyse	48
5.1	Partie I : les motifs de l'introduction des instruments volontaires	48
5.1.1	La vérification empirique des hypothèses 1 à 3	48
5.1.2	La discussion des résultats	54
5.2	Partie II : les conditions qui découragent l'application des instruments volontaires	58
5.2.1	La vérification empirique des hypothèses 4 à 6	58
5.2.2	La discussion des résultats	67
	Conclusion	76
	Annexes	79
	Bibliographie	87

Tableaux

Tableau 1	Avantages et inconvénients potentiels des accords négociés	19
Tableau 2	Résumé synoptique des motifs de l'introduction des instruments volontaires	57
Tableau 3	Résumé synoptique des facteurs ayant une influence négative sur le processus de détermination des conventions d'objectif	69

Figures

Figure 1	Mécanisme à la base des accords négociés	14
Figure 2	Emissions de CO ₂ en Suisse, année 2002	24

Avant-propos

Une chose est sûre : l'enjeu de la réduction des émissions de CO₂ est de taille. Selon les dernières perspectives pour le CO₂ publiées en avril 2004 par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), les mesures prises jusqu'à présent ne suffiront pas à atteindre d'ici à 2010 les objectifs fixés par la loi sur le CO₂. Selon l'évolution la plus probable, les émissions de CO₂ ne diminueront en effet que de 3,8% par rapport à 1990 au lieu des 10% requis par la loi. Si des écarts importants subsistent aussi bien au niveau des combustibles qu'à celui des carburants, le bilan est nettement moins favorable dans le secteur des carburants¹. On ne s'étonne donc guère que le débat politique porte actuellement avant tout sur les carburants et les possibilités pour y combler les écarts.

Au fond, deux camps aux visions antagonistes s'opposent aujourd'hui dans la politique climatique et énergétique suisse : les partisans d'une taxe d'incitation sur le CO₂ d'une part et les promoteurs des instruments volontaires d'autre part. Si les uns réclament une introduction aussi rapide que possible d'une taxe sur le CO₂, les autres continuent de tabler sur les mesures librement consenties en tant qu'alternative à une telle taxe. Les discussions vives au sujet du centime climatique illustrent bien cette polarisation qui s'oriente autour de l'axe gauche-droite sur l'échiquier politique. Selon les promoteurs du centime climatique, le prélèvement d'environ un centime par litre d'essence et de diesel éviterait l'instauration d'une taxe sur le CO₂. Les recettes estimées à 100 millions de francs par an seraient ensuite versées dans un fonds destiné à financer des mesures de réduction de CO₂ à l'étranger et, dans une moindre mesure, en Suisse. Préconisé par les partis bourgeois et les milieux économiques, le centime climatique a

¹ Les perspectives prévoient une augmentation des émissions de CO₂ dues aux carburants de 8,8%, alors que l'objectif de réduction est de 8%. En revanche, les émissions dues aux combustibles seront considérablement réduites (-11,4%), compte tenu de l'objectif de réduction qui est de 15%.

clairement le vent en poupe à l'heure actuelle². L'ampleur du soutien accordé à cette proposition issue de l'Union pétrolière se manifeste très concrètement dans la décision du Conseil fédéral, le 11 juin 2004, de soumettre le centime climatique comme une variante possible dans le cadre de la procédure de consultation. Au total, quatre variantes dont trois incluent une taxe sur le CO₂ alors que la quatrième prévoit un centime climatique prélevé sur les carburants, seront ainsi envoyées en consultation en automne 2004. En fonction des résultats de la consultation, le Conseil fédéral choisira la solution concrète qu'il proposera au Parlement.

Ce bref tour d'horizon montre à quel point la politique suisse de lutte contre les émissions de CO₂ est actuellement en pleine ébullition. Or, plutôt que d'analyser les tenants et aboutissants du centime climatique, nous nous proposons dans ce travail d'adopter une perspective plus large et d'étudier de manière générale le rôle et le fonctionnement des approches volontaires. Plus précisément, nous nous intéressons à la question de savoir pourquoi la politique climatique et énergétique suisse repose en grande partie sur des instruments volontaires et quelles conditions entravent l'application de ce type d'instrument. Notre étude est composée dès lors de deux volets complémentaires dont chacun comporte son propre cadre théorique. Dans la première partie relative aux motifs de l'introduction des instruments volontaires, nous faisons appel à une série de variables utilisées dans la littérature pour expliquer le phénomène de l'innovation dans les politiques publiques. Centrée sur l'application des instruments volontaires, la deuxième partie fait intervenir, quant à elle, des variables inspirées de la recherche sur la mise en œuvre des politiques publiques. Les hypothèses auxquelles ces

² Les opposants, en l'occurrence les partis de gauche et les milieux écologistes, avancent principalement trois arguments pour lutter contre le centime climatique : premièrement, ils contestent la nature volontaire du centime climatique. Ensuite, ils font valoir que la proposition de majorer d'un centime le prix de l'essence et du diesel n'aura aucun effet sur la consommation indigène de carburants. Enfin, ils reprochent au projet de miser unilatéralement sur l'achat à l'étranger de certificats d'émission de CO₂, dont la qualité écologique serait en outre souvent douteuse, en compensation de la pollution de la Suisse. Pour une discussion critique du centime climatique, voir notamment WWF Schweiz (2003).

variables donnent lieu seront testées ultérieurement de manière qualitative.

Le présent travail se structure en cinq parties principales. Dans une première partie, nous abordons le contexte international et national dans lequel s'inscrit la politique suisse de lutte contre les émissions de CO₂. Parallèlement, nous nous proposons de discuter du mécanisme et des caractéristiques propres aux instruments volontaires. La deuxième partie vise à présenter l'objet d'étude, à savoir les mesures librement consenties dans le domaine de l'économie, ainsi que notre question d'analyse. Dans une troisième partie, nous nous employons à passer en revue le fondement théorique sur lequel notre recherche repose. Pour faciliter la lecture, nous avons opté pour une séparation nette des deux volets constitutifs de notre travail. Avant d'arriver à l'analyse empirique de nos hypothèses qui est au centre de la cinquième partie, nous nous attardons dans la quatrième partie sur les aspects méthodologiques soulevés dans ce travail.

1 CONTEXTE

Dans ce chapitre, nous nous proposons d'esquisser les grandes lignes de la politique climatique internationale et nationale. Puis, nous passons en revue les différents types d'instruments politiques en mettant l'accent sur les instruments volontaires.

1.1 Le défi global : la protection du climat

1.1.1 La politique internationale de lutte contre les changements climatiques

La production et l'utilisation des énergies fossiles dans les transports, l'industrie, les ménages et l'agriculture, ainsi que dans la gestion des déchets, entraînent le rejet de gaz à effet de serre. On dispose aujourd'hui de données démontrant clairement l'existence d'un lien entre ces activités humaines et le réchauffement de la planète. Dans la communauté scientifique, l'idée prévaut que la majeure partie du réchauffement observé ces cinquante dernières années est due à l'accroissement des concentrations de gaz à effet de serre (Conseil fédéral 2002 : 5930). Pour faire face à ce problème planétaire, la Communauté internationale a entrepris des efforts considérables pendant les dernières années. Sans vouloir retracer cette évolution en détail, nous nous limitons ici aux principales étapes.

Le démarrage de la politique internationale en matière de lutte contre les changements climatiques remonte à la Première Conférence mondiale sur le climat en 1979 qui a jeté les bases pour la réalisation d'un programme de recherche climatologique mondial. Issu de cette initiative, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*) voit le jour en 1988. Ayant pour mission d'évaluer l'état des connaissances scientifiques, techniques et socioéconomiques sur les causes et les conséquences d'un changement climatique à l'échelle mondiale, il devient rapidement l'organe scientifique incontournable en la matière. C'est sur la base du premier rapport d'évaluation de l'IPCC, publié en 1990, que des négociations seront entamées en vue de l'établissement

d'une convention sur la protection du climat. Celles-ci aboutissent à l'adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ci-après : Convention) lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992. Le but de la Convention, qui est entrée en vigueur le 21 mars 1994, est de stabiliser les concentrations des gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau permettant d'éviter toute perturbation dangereuse du système climatique. Les Etats industrialisés, dont la Suisse, s'y engagent notamment à ramener leurs émissions de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre au niveau de 1990. Or, faute d'objectifs quantifiés de réduction des émissions, l'élaboration d'un protocole d'application devient nécessaire pour réaliser l'objectif ultime de la Convention. Les travaux subséquents au sein des Parties à la Convention culminent alors dans l'adoption du Protocole de Kyoto (ci-après : Protocole), le 11 décembre 1997. Véritable pierre angulaire de la politique climatique internationale, le Protocole fixe des objectifs quantitatifs de réduction des émissions de six gaz à effet de serre³. Ces objectifs ont un caractère légalement contraignant et concernent, pour le moment, uniquement les pays industrialisés⁴. Ceux-ci sont tenus d'abaisser leurs émissions des six gaz concernés de 5,2% en moyenne, par rapport au niveau de 1990, sur une période entre 2008 et 2012. Pour la Suisse, qui a ratifié le Protocole le 2 juin 2003, l'objectif analogue est de moins 8%. Précisons d'ores et déjà que le Protocole de Kyoto n'est pas encore entré en vigueur, les deux conditions nécessaires n'étant pas remplies à ce jour⁵.

³ Il s'agit des gaz suivants : le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), l'oxyde nitreux (N₂O), les hydrofluorocarbones (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF₆).

⁴ Au nom du principe, adopté par les Etats lors du Sommet de la Terre, de « responsabilités communes mais différenciées » entre Etats industrialisés et Etats en développement, les obligations inscrites au Protocole de Kyoto s'appliquent uniquement aux pays industrialisés.

⁵ Pour pouvoir entrer en vigueur, le Protocole de Kyoto doit être ratifié par 55 Etats, responsables de 55% des émissions de CO₂ des pays industrialisés. S'il est vrai que 120 Etats ont d'ores et déjà ratifié le Protocole, le quota requis est cependant loin d'être atteint.

1.1.2 Le dispositif suisse : la loi fédérale sur le CO₂

Entrée en vigueur le 1^{er} mai 2000, la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂) constitue l'élément central pour mettre en œuvre les engagements internationaux que la Suisse a pris dans le cadre de la Convention. Elle contient des objectifs de réduction juridiquement contraignants pour les émissions de CO₂ d'origine fossile, qui représentent en Suisse la part principale des gaz à effet de serre⁶. Ainsi, le volume de rejets de CO₂ doit être ramené, d'ici à 2010, à un niveau inférieur à celui de 1990. Plus précisément, l'article 2 alinéa 1 de la loi stipule que, « *d'ici l'an 2010, les émissions de CO₂ dues à l'utilisation énergétique des agents fossiles doivent être dans l'ensemble réduites de 10% par rapport à 1990* »⁷. L'objectif global est assorti d'objectifs sectoriels : si la réduction préconisée est de 8% pour les carburants (essence, diesel), elle est de 15% pour les combustibles (huile de chauffage, gaz naturel, charbon)⁸. Ce faisant, le législateur entendait tenir compte de la différence dans l'évolution escomptée pour le CO₂ provenant des combustibles et celle qui est prévue pour les carburants.

La réduction des émissions de CO₂ visée par la loi doit être atteinte en priorité par des mesures relevant de la politique de l'énergie, des transports, de l'environnement et des finances ainsi que par des mesures librement consenties (art. 3 al. 1). Si ces mesures ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés, la loi prévoit l'introduction d'une taxe d'incitation sur les agents fossiles (taxe sur le CO₂). Celle-ci pourra être perçue au plus tôt en 2004 (art. 6 al. 3). Le mécanisme de la loi sur le CO₂ s'effectue donc en deux étapes, la taxe n'étant envisagée qu'à titre subsidiaire.

⁶ Les émissions de CO₂ se produisent lors de la combustion d'agents énergétiques fossiles (produits pétroliers, gaz naturel, charbon), lors de la fabrication du ciment ainsi que lors de la combustion de la biomasse.

⁷ Contrairement à ce que l'on pourrait penser au prime abord, les objectifs de la loi sur le CO₂ (moins 10%) et ceux du Protocole de Kyoto (moins 8%) sont compatibles l'un avec l'autre. L'écart entre les deux objectifs s'explique par le fait que la loi sur le CO₂ se limite à réglementer les émissions du dioxyde de carbone, alors que le Protocole de Kyoto contient des objectifs de réduction pour six gaz à effet de serre dont le CO₂.

⁸ Le kérosène utilisé pour les vols internationaux n'est pas soumis au régime de la loi sur le CO₂ (art. 2 al. 3).

Quant à la répartition des compétences, le Conseil fédéral peut déterminer le moment de l'introduction ainsi que le montant de la taxe. A cet effet, il tient compte d'une série de paramètres, notamment des mesures adoptées par d'autres Etats ou la capacité concurrentielle de l'économie (art. 6 al. 2). L'Assemblée fédérale est toutefois compétente pour approuver le montant de la taxe choisi. Ce dernier devrait être d'autant plus élevé que les effets des mesures appliquées jusque-là seront plus faibles. Le montant dépend donc du degré de réalisation des objectifs et il pourra être différent pour les combustibles et les carburants⁹. Cependant, il ne pourra excéder 210 francs par tonne de CO₂, soit environ 50 centimes par litre d'essence (art. 7 al. 2). En qui concerne le produit de la taxe, il sera restitué à la population et aux milieux économiques en proportion de la contribution versée (art. 10 al. 2). Il en résulte que pour les personnes ou les entreprises consommant une quantité d'énergie inférieure à la moyenne, le remboursement sera plus élevé que la taxe versée. Ce faisant, la loi sur le CO₂ entend encourager l'utilisation économe et rationnelle des énergies fossiles.

1.2 Les instruments volontaires

1.2.1 La définition et le principe de fonctionnement des instruments volontaires

La littérature sur les politiques publiques nous apprend que l'Etat intervient directement ou indirectement dans la société par une série d'instruments d'intervention pour orienter le comportement des groupes-cibles dans le sens voulu¹⁰. Historiquement, l'Etat intervenait typiquement à travers l'adoption de règles de droit (ordres et interdictions), donnant lieu à ce qu'on appelle communément les

⁹ La loi sur le CO₂ prévoit également la possibilité de prélever la taxe uniquement sur les combustibles ou les carburants (art. 7 al. 3).

¹⁰ En nous intéressant aux types d'instruments utilisés dans les politiques publiques, notre travail s'inscrit dans la tradition de la *policy analysis*, laquelle a pour objet d'analyse la manière dont l'Etat intervient pour résoudre les problèmes sociaux (Ricken 1997 : 51). On parle dans ce contexte de « groupes-cibles » pour désigner les groupes d'acteurs dont le comportement est considéré comme pertinent par la politique publique pour résoudre le problème abordé (Bussmann et al. 1998 : 59).

instruments réglementaires ou policiers. Or, au fil du temps, l'Etat s'est doté d'un appareil d'instruments de plus en plus différencié et sophistiqué (Morand 1991 : 2). Les politiques publiques ont ainsi vu l'apparition de modes de conduite des comportements humains plus souples et faisant appel à d'autres médias que le droit, tels que l'information, la formation ou encore l'argent. Plusieurs typologies d'instruments sont proposées aujourd'hui dans la littérature, qui varient considérablement dans leur niveau d'approfondissement (voir Kaufmann-Hayoz et al. 2001, Wallace 1995, Hafkamp 1997). En règle générale, les auteurs s'accordent néanmoins à classer les instruments en fonction du poids de régulation qu'ils impliquent, allant du pôle de la contrainte pure à celui de l'absence de toute contrainte (Jänicke et al. 1999 : 101)¹¹.

Au fond, les instruments utilisés dans la politique de l'environnement peuvent être définis comme des mesures institutionnelles dont le rôle est de susciter chez les pollueurs un comportement moins polluant. On distingue généralement trois catégories d'instruments : les instruments réglementaires, les instruments économiques et les instruments volontaires (Kaufmann-Hayoz et al. 2001 : 97)¹². Les instruments réglementaires englobent toute mesure institutionnelle visant à contraindre le comportement des pollueurs sous peine de sanctions administratives ou judiciaires¹³. Dans la pratique, ces instruments prennent la forme de normes d'émissions ou technologiques fixées dans la législation. Plus récemment, le dispositif réglementaire a été complété par les instruments économiques (taxes et permis négociables) qui font aujourd'hui partie intégrante des politiques de l'environnement dans la plupart des pays industrialisés. A la différence de la première catégorie, les instruments économiques visent à modifier l'environnement

¹¹ Pour une analyse critique des différentes typologies d'instruments politiques, voir Bressers et O'Toole (1998).

¹² Précisons qu'une distinction aussi nette que nous le suggérons ici n'est en réalité guère possible. On peut très bien imaginer par exemple que les accords négociés s'approchent sous certains aspects des instruments réglementaires ou économiques. Bressers et O'Toole (1998 : 224) préconisent alors l'image d'un continuum pour positionner les différents types d'instruments.

¹³ La terminologie anglo-saxonne *command and control approach* reflète bien la nature contraignante de cette approche.

économique du pollueur via des signaux « prix » pour l'inciter à adopter un comportement moins polluant. Quant aux instruments volontaires, il faut distinguer trois types d'approches selon le rôle qui y est joué par les parties prenantes. Ce sont, par ordre d'implication croissant des pouvoirs publics : les engagements unilatéraux pris par les pollueurs, les accords négociés et les programmes publics volontaires¹⁴. Dans ce travail, nous nous intéressons exclusivement aux accords négociés qui représentent la forme d'approche volontaire la plus répandue en Europe¹⁵. Ceux-ci se définissent comme des dispositifs négociés entre une autorité publique (en général le gouvernement ou une agence de celui-ci) et un secteur industriel (en général un groupe de firmes représentées par leur association professionnelle), dans lesquels l'industrie s'engage à réaliser un objectif quantitatif de dépollution (Hafkamp 1997 : 263). Si l'objectif est normalement déterminé par l'autorité publique afin d'assurer la conformité au cadre réglementaire supérieur, l'industrie est libre de choisir les stratégies et les moyens pour y parvenir¹⁶. Cette délégation de compétences est fondée sur l'idée que l'entreprise à l'origine du problème à résoudre est mieux à même de définir la manière dont elle entend atteindre l'objectif fixé que ne le serait l'autorité étatique. A l'opposé des moyens d'action classiques, les instruments volontaires accordent dès lors une importance plus grande à la flexibilité dans la réalisation des améliorations environnementales (Muggli et al. 1997 : 27). Vu sous cet angle, les accords négociés témoignent d'une nouvelle attitude par rapport au rôle que l'industrie est appelée à jouer dans la politique de l'environnement. Selon Wallace (1995 : 250), les entreprises participant à un accord deviennent en fait de véritables partenaires, au lieu d'être simplement des régulées.

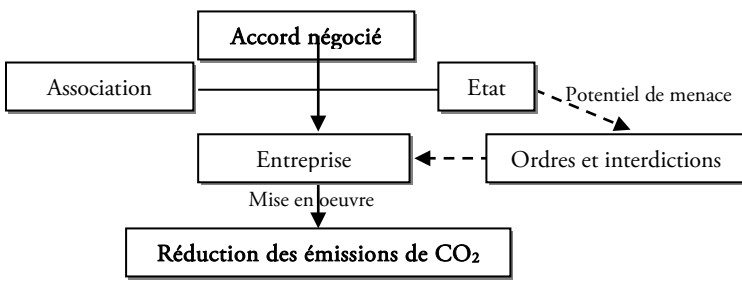
¹⁴ Les engagements unilatéraux sont définis par l'industrie sans implication des pouvoirs publics. Concrètement, ils prennent la forme de chartes ou de codes de bonne conduite. A l'opposé, les programmes publics volontaires incluent des engagements, dont le contenu est défini unilatéralement par l'Etat, qui sont proposés pour une adoption volontaire par les entreprises (Börkey et Glachant 1999 : 8).

¹⁵ En anglais : *covenant* ou *collaborative agreement*; en allemand : *Vereinbarung*.

¹⁶ En laissant à l'entreprise le soin de s'organiser pour améliorer la performance environnementale requise, les instruments volontaires se rapprochent sur ce point des instruments économiques (Jeanrenaud 1994 : 8).

S'il est vrai que les accords négociés font partie des approches volontaires, le caractère volontaire de ces dispositifs contractuels demeure cependant quelque peu artificiel. Dans la plupart des cas, les accords négociés sont en effet obtenus sous la menace de la puissance publique de mettre en place une mesure coercitive en cas d'échec des négociations (Glachant 2003 : 2). Le mécanisme à la base des accords négociés s'apparente dès lors à une logique d'échange (voir Figure 1). En entrant en négociation avec l'industrie, l'Etat renonce – du moins temporairement – à mettre en place une politique alternative, fondée sur des instruments coercitifs. Inversement, les entreprises s'engagent à remplir leurs obligations sous peine d'être sanctionnées par l'imposition de mesures moins favorables à leur égard. En cas d'échec des procédures informelles, l'administration se garde donc en principe le droit d'adopter comme dernier recours un acte administratif formel (Knoepfel et Savary 2002 : 58). Il s'ensuit que les chances d'aboutissement d'un accord sont normalement d'autant plus élevées que la menace de réglementation est crédible.

Figure 1
Mécanisme à la base des accords négociés



Si pour l'entreprise, les gains liés à la signature d'un accord résident le cas échéant dans le coût évité d'une alternative publique plus onéreuse, deux autres explications peuvent être avancées pour rendre compte de l'intérêt de l'industrie pour ce genre d'instruments (Glachant 2002 :

44). D'une part, il peut y avoir des actions de réduction de la pollution rentables pour l'industrie (souvent qualifiées d'actions « sans regret »), qui renvoient à l'existence d'un potentiel d'économies inexploité. D'autre part, en signant un accord, l'industrie peut se targuer d'une conscience verte, ce qui peut constituer sur le marché un atout économique non négligeable.

1.2.2 Les apports théoriques et réels des accords négociés

Avant d'entrer dans la discussion des apports théoriques et réels des accords négociés, quelques remarques préliminaires s'imposent pour appréhender correctement les réflexions qui suivent. Premièrement, il importe de signaler qu'au sein même de la catégorie des accords négociés, il peut y avoir des différences considérables. « *Voluntary agreements vary considerably in their structure and approach. They may range from relatively informal statements of intent to highly structured agreements with well specified objectives and monitoring procedures* » (OCDE 1997 : 10). Il faut alors évaluer dans chaque cas individuel la pertinence des avantages et inconvénients potentiels liés aux accords négociés. Deuxièmement, l'examen de l'efficacité se heurte à la difficulté méthodologique d'isoler l'effet net de l'accord en question. Dans la réalité, les accords négociés sont en effet souvent appliqués en combinaison avec d'autres types d'instruments, ce qui rend l'exercice pour le moins délicat (OCDE 1997 : 6). Troisièmement, les résultats empiriques et théoriques sur la performance des accords négociés sont toujours lacunaires à ce jour (Börkey et Lévêque 1998 : 21).

Ceci dit, plusieurs critères d'évaluation sont à prendre en considération lorsqu'il s'agit d'évaluer la performance des moyens d'action étatique. Par la suite, nous nous interrogeons sur l'efficacité des accords négociés en nous référant aux principales dimensions que sont l'efficacité environnementale, l'efficacité économique, les coûts administratifs, l'effet sur l'innovation, l'efficacité informationnelle ainsi que la faisabilité (Börkey et Glachant 1999 : 13)¹⁷.

¹⁷ Signalons que le dernier critère ne sera abordé que dans la partie théorique.

Pour mesurer *l'efficacité environnementale* des accords négociés, il est utile de distinguer deux aspects, à savoir l'ambition de l'objectif et l'efficacité de l'implémentation. La question de l'ambition environnementale des objectifs de réduction renvoie à la place centrale dévolue aux entreprises dans le processus de négociation. Selon Rennings et al. (1997 : 142), le fait que les accords négociés reposent sur une logique de marchandage prêterait souvent la formulation d'objectifs véritablement ambitieux, ce qui équivaut à une distorsion de l'objectif environnemental au détriment du bien-être social. Quant à l'efficacité de la mise en œuvre, elle est susceptible d'être compromise par l'adoption par les acteurs du comportement du passager clandestin (*free-riding*). Ce risque est lié au fait que les objectifs sont normalement fixés de telle sorte que les entreprises sont responsables collectivement de la réalisation des objectifs. Or, en l'absence d'un dispositif de contrôle et de sanction individuelle, les incitations pour les firmes à respecter les objectifs fixés dans le contrat sont plutôt fragiles. Une des causes possibles d'un écart entre l'objectif de dépollution initial et le résultat final a donc trait au mécanisme de défections individuelles¹⁸.

Le deuxième critère, soit *l'efficacité économique*, mesure la capacité des accords à atteindre les objectifs environnementaux au moindre coût global. La théorie économique montre que l'efficacité ainsi définie est d'autant plus élevée que les différences dans les coûts marginaux de dépollution qui existent naturellement d'une entreprise à l'autre sont prises en compte. Concrètement, cela requiert que les objectifs de dépollution individuels pour chaque firme soient différenciés. Or, cette différenciation n'a rien d'évident dans le cas des accords négociés, ceux-ci se limitant en règle générale à établir des objectifs sectoriels et non individuels (Börkey et Glachant 1999 : 16). Ce bémol doit toutefois être nuancé à la lumière de la flexibilité propre aux approches

¹⁸ A l'exception notable des Pays-Bas, la quasi-totalité des accords négociés dans l'Union européenne se caractérisent par la responsabilité collective des entreprises et par l'absence d'un mécanisme de sanction individuel. Cela signifie qu'en cas de non respect, les industriels n'encourent pas de sanctions juridiques (voir Glachant 2002, Börkey et Lévêque 1998). Signalons d'ores et déjà qu'en Suisse, les accords négociés conclus sous l'égide de l'Agence de l'énergie pour l'économie prennent la forme de contrats au sens juridique du terme.

volontaires. Le choix des technologies pour atteindre les objectifs fixés étant laissé aux entreprises, celles-ci sont en effet libres d'engager les mesures qui répondent le mieux à leurs conditions de production. L'efficacité économique des accords négociés s'en trouve autant améliorée.

Dans la pratique, les avis divergent fortement quant à l'apport des accords négociés sur le plan de l'efficacité environnementale et de l'efficacité économique. Si les uns mettent en avant la meilleure efficacité des accords par rapport aux instruments classiques, les autres contestent leur utilité sur le plan écologique¹⁹. « *Certains considèrent que ces approches offrent l'occasion de s'attaquer aux problèmes environnementaux de manière souple et à moindre coût, en tablant sur l'établissement d'un consensus entre les différentes parties prenantes. D'autres estiment que ces approches n'apportent que peu d'améliorations de l'environnement par rapport à celles qui seraient intervenues en tout état de cause, alors que les coûts administratifs de la réduction de la pollution pourraient être plus élevés qu'en cas de recours à d'autres instruments* » (OCDE 2003 : 10). Quoi qu'il en soit, les études récentes invitent à la prudence quant à l'évaluation du potentiel écologique des accords négociés. D'une part, il est légitime de douter de la capacité des accords négociés d'aller au-delà de ce qui se serait passé en tout état de cause, c'est-à-dire dans le scénario de référence. D'autre part, les évaluations empiriques suggèrent que les résultats obtenus sont souvent dus à des facteurs autres que l'approche volontaire en question, relativisant ainsi l'efficacité environnementale des accords négociés (OCDE 2003 : 68). De manière générale, l'efficacité des accords négociés ne saurait prétendre à celle des instruments réglementaires, dont le respect est assuré à travers l'existence d'un mécanisme de sanction plus ou moins sophistiqué (Kaufmann-Hayoz et al. 2001 : 87s.).

¹⁹ Au fond, le débat sur les avantages et les inconvénients reflète l'attitude que les différents acteurs ont vis-à-vis des accords négociés. « *Industry is likely to emphasize flexibility and cost-effectiveness as advantages with EVAs [Environmental Voluntary Agreements], while environmental groups frequently hold that the voluntary approach may lead to free-riding and problems with implementation and enforcement* » (Skejaereth 2000 : 61).

Si l'efficacité environnementale reste donc sujette à caution, l'efficience économique des approches volontaires est à priori plus satisfaisante. Par rapport aux réglementations traditionnelles, les accords prévoient incontestablement plus de souplesse dans la réalisation des améliorations environnementales. En revanche, l'efficience est inférieure à celle des instruments économiques, car la condition de l'égalisation des coûts de dépollution marginaux est rarement remplie dans les faits. En règle générale, ces approches n'offrent donc que peu d'incitations au développement de nouvelles technologies de réduction de la pollution (OCDE 2003 : 13). Autrement dit, la capacité des accords négociés de stimuler *l'innovation technologique* est plutôt faible²⁰. Dans le même ordre d'idée, les *coûts administratifs* liés à la négociation et la conclusion d'accords négociés ne doivent pas être sous-estimés. Comme le soulignent Börkey et Lévêque (1998 : 24), il n'y a en effet aucune raison de supposer à priori que les accords négociés occasionnent des coûts administratifs plus faibles que les instruments de régulation traditionnels. Les études empiriques reconnaissent toutefois que la mise en place des accords négociés peut nécessiter moins de préparatifs que les approches réglementaires. Les accords permettraient ainsi de s'attaquer à un problème environnemental plus rapidement. L'avantage clé des accords négociés réside cependant dans *l'efficacité informationnelle*, c'est-à-dire l'esprit de coopération constructif entre les acteurs étatiques et le secteur privé qu'ils permettent d'induire (Börkey et Lévêque 1998 : 26). Sans remettre en cause l'effet positif des accords négociés sur le plan de la communication et de la confiance, l'image contrastée se ternit quelque peu lorsqu'on y intègre des critères d'ordre juridico-politique. Ainsi, Rennings et al. (1997 : 41) dénoncent le fait que les accords négociés sont souvent conclus dans l'ombre de la société civile. Dans cette optique, ces approches volontaires seraient entachées d'un manque de

²⁰ Cette faiblesse est liée au fait qu'à l'instar des instruments réglementaires, les approches volontaires reposent généralement sur des standards d'émission quantifiés. Une fois ce standard atteint, l'entreprise n'a plus d'incitation à investir davantage pour dépasser l'objectif fixé (Kirchgässner 1997 : 187).

légitimité démocratique, dans la mesure où l'implication de tierce partie n'est pas systématiquement assurée.

Au vu de ce qui précède, il apparaît clairement que loin d'être une panacée universelle, les accords négociés recèlent des avantages et des inconvénients spécifiques dont il s'agit d'évaluer la pertinence dans chaque cas individuel²¹. A titre de synthèse, le tableau 1 résume les principaux avantages et inconvénients potentiels des accords négociés à la lumière des critères présentés ci-dessus.

Tableau 1
Avantages et inconvénients potentiels des accords négociés

Avantages

- acceptabilité politique
- efficacité économique
- conformité aux règles du marché
- efficacité informationnelle

Inconvénients

- efficacité écologique douteuse
- comportement de *free-riding*
- coûts administratifs élevés
- faible incitation à l'innovation

technologique

- rapidité de l'implémentation - manque de légitimité démocratique
-

²¹ Notons que la combinaison d'approches volontaires avec d'autres instruments est souvent préconisée dans la littérature. Selon Skjaereth (2000 : 59), la complémentarité des différents types d'instruments (*policy-mix*) est aujourd'hui monnaie courante dans les politiques de l'environnement.

2 PROBLÉMATIQUE

Ce chapitre a pour but de présenter les instruments volontaires utilisés dans la politique climatique et énergétique suisse, plus particulièrement dans le domaine de l'économie. Avant d'aborder notre question d'analyse, nous passons en revue les principales caractéristiques du processus de détermination des conventions d'objectif.

2.1 Les instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse²²

2.1.1 Les mesures librement consenties dans le domaine de l'économie

Comme nous l'avons vu précédemment, la loi sur le CO₂ repose principalement sur des mesures relevant de diverses politiques sectorielles, dont la mise en œuvre sert aussi les intérêts de la politique climatique (voir Annexe 1). En même temps, la loi accorde une grande importance aux mesures librement consenties dans les domaines de l'économie, du bâtiment et des transports²³. Cette première phase de mise en œuvre de la loi sur le CO₂ qui englobe des mesures déjà existantes et des mesures volontaires (phase volontaire), sera suivie d'une deuxième phase, s'il apparaît qu'une taxe sur le CO₂ devrait être nécessaire pour atteindre les objectifs de réduction.

En référence à l'approche en deux temps figurant dans la loi sur le CO₂, la mise en œuvre des mesures librement consenties dans le domaine de l'économie s'effectue de deux façons : d'une part, à travers la conclusion de conventions (*Zielvereinbarungen*), d'autre part à travers

²² Nous parlerons par la suite systématiquement de la « politique climatique et énergétique », pour souligner l'interdépendance entre les mesures de politique climatique et celles relevant de la politique énergétique. En Suisse, la plus grande partie de CO₂ est en effet émise lors de la combustion de carburants et de combustibles fossiles.

²³ Nous nous limitons dans ce travail à l'économie, à l'exclusion des domaines du bâtiment et des transports. Ce choix se motive pour le fait que les efforts consentis dans le domaine de l'économie reposent essentiellement sur des instruments volontaires tandis que dans le bâtiment et les transports, l'utilisation de mesures promotionnelles et de prescriptions légales prévaut à ce jour.

la conclusion d'engagements formels (*Verpflichtungen*). Dans le cadre d'une convention, les parties conviennent de leur plein gré à réduire leur consommation d'énergie et leurs émissions de CO₂ de manière à éviter – de façon collective – l'introduction de la taxe sur le CO₂. Concrètement, les conventions contiennent les réductions à réaliser ainsi que les mesures adéquates à prendre. Elles obéissent donc globalement à une stratégie d'évitement. En revanche, les exigences s'appliquant aux mesures prises dans le cadre d'un engagement formel sont plus sévères, car elles donnent droit à l'exemption d'une éventuelle taxe sur le CO₂. En vertu de l'article 3 alinéa 3 de la loi sur le CO₂, certains consommateurs d'agents énergétiques d'origine fossile peuvent en effet être exemptés d'une taxe, s'ils s'engagent envers la Confédération à limiter leurs émissions de CO₂. Cette possibilité s'adresse cependant uniquement aux grandes entreprises, aux consommateurs qui se regroupent ainsi qu'aux entreprises dont la consommation d'énergie est importante (art. 9 al. 1 et 2). Pour des raisons d'exécution, les engagements ne sont en effet pas possibles pour les particuliers ou les petits consommateurs d'énergie. Ceux-ci peuvent par contre se regrouper pour former des groupements d'entreprises²⁴. A la différence des conventions, les engagements formels répondent donc à une logique d'exemption. Ceci dit, les deux façons d'agir (convention ou engagement formel) peuvent être appliquées par une entreprise à choix ou en même temps. Il faut toutefois rappeler que le contrat d'engagement formel n'aura véritablement d'importance qu'après l'introduction de la taxe sur le CO₂²⁵.

Dans la pratique, la mise en œuvre de la phase volontaire s'opère à travers le programme SuisseEnergie, lancé le 30 janvier 2001. Ce programme d'action constitue en fait la clé de voûte des mesures

²⁴ Pour constituer un groupement d'entreprises, le volume d'émission commun doit atteindre 10'000 tonnes de CO₂ par an au minimum.

²⁵ Notons que la loi sur le CO₂ prévoit la possibilité de transformer les conventions en engagements formels, pourvu qu'elles satisfassent aux conditions énumérées à l'article 9.

volontaires²⁶. L'exécution de ces mesures est cependant transférée à des organisations privées. En vertu de la nouvelle loi sur l'énergie, entrée en vigueur en 1999, la Confédération peut en effet confier des tâches à des agences privées, liées par des mandats de prestations. De manière analogue, la loi sur le CO₂ dispose à son article 4 alinéa 2 que « *le Conseil fédéral peut charger des organisations appropriées d'appuyer et de mettre en œuvre les mesures librement consenties* ». Dans cette optique, un mandat de prestations a été signé, le 2 juillet 2001, avec l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC). Fondée en 1999 par plusieurs associations économiques, l'AEnEC a pour mission de préparer et de conclure des conventions avec les entreprises intéressées à utiliser rationnellement l'énergie et à limiter leurs émissions de CO₂. Elle coordonne et accompagne ainsi les entreprises pendant tout le processus de détermination des conventions d'objectif (*Zielvereinbarungsprozess*). De manière schématique, ce processus peut être découpé en deux phases distinctes, à savoir l'élaboration de la convention (entre l'AEnEC et le groupement d'entreprises) d'une part, et la conclusion de la convention (entre la Confédération et l'AEnEC) d'autre part²⁷. Quant à l'élaboration, elle passe par la fixation de valeurs-cibles pour l'efficacité énergétique, les émissions de CO₂ et l'intensité en CO₂. Ces chiffres sont calculés sur la base de la consommation d'énergie des entreprises participantes attendue en 2010 par rapport à la situation de référence en 1990. Dans une deuxième étape, l'AEnEC analyse la plausibilité des valeurs-cibles, avant de transmettre les conventions à la Confédération. Celle-ci procède ensuite à un audit pour déterminer si les objectifs fixés sont suffisamment ambitieux pour répondre aux exigences de la loi. Le

²⁶ Le programme SuisseEnergie, administré par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), soutient des activités dans les domaines de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de l'exploitation des énergies renouvelables à travers des mesures promotionnelles et volontaires. Les efforts se concentrent sur les quatre secteurs suivants : collectivités publiques/bâtiments, économie, transports et énergies renouvelables.

²⁷ Les règles du jeu pour l'élaboration et la conclusion de conventions d'objectif sont fixées dans une directive et son annexe, adoptées le 2 juillet 2001 par l'OFEPF et l'OFEN. Cette directive concernant les mesures librement consenties dans les domaines de l'industrie, l'artisanat et les services offre une aide à l'interprétation de la loi sur le CO₂.

processus se boucle par la conclusion formelle entre la Confédération et l'AEnEC des conventions établies²⁸.

2.1.2 Le processus de détermination des conventions d'objectif : état actuel

Pour tenir compte des conditions-cadre différentes des entreprises, l'AEnEC a développé deux modèles devant permettre aux entreprises de réaliser les objectifs fixés dans la loi sur le CO₂ : le modèle énergétique pour les gros consommateurs et le modèle benchmark pour les petites et moyennes entreprises (PME). Si dans le deux cas, les entreprises doivent se réunir dans des groupements pour passer une convention avec l'AEnEC, la principale différence réside dans la méthode de définition des objectifs. Alors que dans le modèle énergétique, les objectifs sont calculés individuellement pour chaque entreprise sur la base de possibles mesures, la relation entre la consommation spécifique et la meilleure valeur est retenue dans le modèle benchmark²⁹.

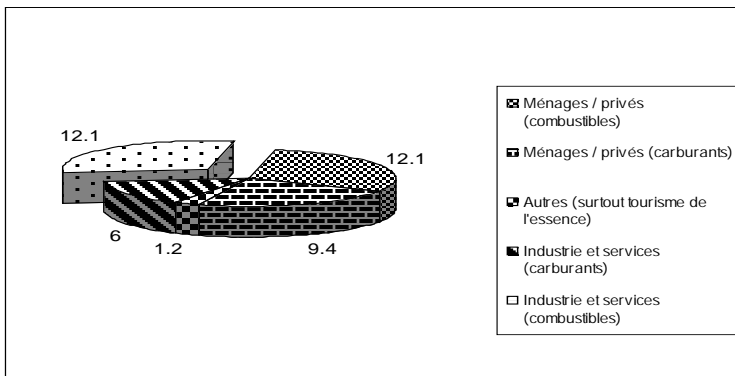
Une première tranche de conventions sur le CO₂ a pu être signée le 23 avril 2004 entre la Confédération et l'AEnEC. La convention établie implique 45 groupements réunissant plus de 600 entreprises issues, entre autres, de l'industrie chimique, papetière, sidérurgique ainsi que de l'industrie de l'aluminium. Ces entreprises génèrent près de 2,4 millions de tonnes de CO₂. Si l'on y ajoute les groupements d'entreprises dont la procédure est en cours, on arrive à un volume d'émissions de CO₂ de quelque 3,3 millions de tonnes. En partant d'un total de 12,1 millions de tonnes de CO₂ émis par l'industrie et les services dans le secteur des combustibles, cela représente environ un

²⁸ Signalons que la Confédération a négocié directement deux conventions d'objectif à ce jour, dont une dans le secteur des carburants et une dans celui des combustibles. Il s'agit d'une part de la conclusion, le 19 février 2002, d'une convention entre le DÉTEC et la branche automobile. D'après cet accord, la consommation des véhicules neufs devra diminuer en moyenne de 0,25 litre aux 100 kilomètres par année d'ici à 2008. La deuxième convention, conclue le 10 février 2003 avec l'industrie cimentière (cemuisse), prévoit une réduction des émissions de CO₂ de 44,2% d'ici à 2010 par rapport à 1990.

²⁹ Cette différence se comprend à la lumière du nombre d'entreprises inégal dans les deux modèles. Dans le modèle énergétique, le groupement rassemble en règle générale entre 8 et 15 entreprises, alors que les groupements du modèle benchmark comprennent au moins 30 entreprises.

quart des émissions de gaz carbonique imputables aux acteurs de l'économie suisse (voir Figure 2). Si l'on intègre dans le calcul en plus la convention conclue avec l'industrie cimentière (environ 700'000 tonnes de CO₂), la proportion maîtrisée par l'AEnEC augmente à plus de 30%³⁰.

Figure 2
Emissions de CO₂ en Suisse, année 2002 (en millions de tonnes)



Ceci dit, pour autant que les groupements d'entreprises réalisent leurs engagements, les émissions de CO₂ dues à l'utilisation des combustibles dans le secteur de l'économie devraient diminuer de 13% d'ici à 2010 par rapport à 1990. On ne s'étonne donc guère que l'AEnEC soit très optimiste quant aux chances d'atteindre l'objectif de réduction qui est de 15%. Cela d'autant plus qu'une trentaine de nouveaux groupements représentant environ 400 entreprises sont censés rejoindre le processus en 2005. « *Au vu des données actuelles, il est manifeste que les entreprises impliquées dans le processus parviendront bien à atteindre l'objectif fixé par la loi sur le CO₂* » (Communiqué de presse de l'AEnEC du 23 avril 2004).

³⁰ Il convient d'interpréter avec prudence ces chiffres qui sont plutôt d'ordre approximatif. On peut néanmoins dire que les conventions donnant droit à une exemption d'une éventuelle taxe représentent environ 90% de tous les accords négociés.

Si les milieux économiques maintiennent donc fermement le cap, il ne faut pas non plus perdre de vue que bon nombre d'entreprises n'ont pour l'instant entrepris aucune démarche pour réduire leurs émissions de CO₂. De plus, il faut se rendre compte que l'état d'avancement des travaux est très variable. Si certains groupements d'entreprises ont d'ores et déjà passé l'audit mené par la Confédération, d'autres ont tout juste commencé à négocier les objectifs. Enfin, il y a lieu de noter la nette prépondérance du modèle énergétique pour les gros consommateurs, ce qui renvoie au manque d'attractivité pour les petites et moyennes entreprises à s'engager vis-à-vis de la Confédération³¹.

2.2 La question d'analyse

Les études disponibles démontrent qu'un nombre important et apparemment croissant d'approches volontaires est utilisé aujourd'hui dans les pays industrialisés. Ainsi, plus de 300 accords négociés étaient en vigueur dans l'Union européenne au milieu des années 1990, dont deux tiers seulement en Allemagne et aux Pays-Bas. Cette concentration géographique dissimule cependant mal le fait que le recours aux accords négociés semble se généraliser dans tous les pays de l'Union européenne depuis les années 1990 (Börkey et Lévêque 1998 : 15)³². Or, l'intensification de l'utilisation des accords négociés comme nouveau moyen d'action étatique contraste avec l'intérêt dérisoire qu'ils ont suscité auprès des chercheurs jusqu'à présent (OCDE 1997 : 30). S'il est vrai que les économistes et les juristes ont commencé à intégrer cette nouvelle dimension dans leur cadre conceptuel, les politologues, par contre, ne semblent encore guère participer à ce débat. Par analogie, les recherches existantes focalisent prioritairement sur l'étude d'efficacité des accords négociés ou sur les problèmes juridiques que soulève leur introduction.

³¹ Sur les 77 groupements d'entreprises constitués au début de l'année 2004, 67 travaillaient selon le modèle énergétique, le reste étant acquis au modèle benchmark.

³² Notons que les accords négociés ne sont pas utilisés dans tous les domaines avec la même fréquence. Les études révèlent en fait qu'au niveau européen, cet instrument est appliqué avant tout dans les secteurs de l'industrie et de l'énergie, plus particulièrement dans les domaines de l'efficacité énergétique et de la réduction des gaz à effet de serre.

C'est pour ouvrir le champ d'analyse que nous nous proposons dans ce travail d'étudier le mécanisme par lequel les instruments volontaires ont fait leur apparition dans l'agenda politique. Notre intérêt porte plus précisément sur les facteurs qui sont à l'origine de l'introduction des instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse. Parallèlement, notre travail vise à faire le point sur les chances d'application des instruments volontaires. Pour ce faire, nous nous interrogeons sur les conditions qui influencent de manière négative le processus de détermination des conventions d'objectif³³. Notre question d'analyse se formule dès lors comme suit :

Question d'analyse : Quels facteurs sont à l'origine de l'introduction des instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse et quelles sont les conditions qui freinent le processus de détermination des conventions d'objectif ?

Cette interrogation suscite plusieurs commentaires. Signalons tout d'abord que notre travail est composé de deux parties qui se réfèrent à deux étapes distinctes du cycle des politiques publiques. Si la première partie se situe au niveau de la phase de la conception ou de la formulation, la deuxième partie s'intéresse, quant à elle, à la phase de l'implémentation³⁴. Ce faisant, nous entendons compléter l'analyse essentiellement post-hoc par une réflexion tournée davantage vers le présent. Sur le plan théorique, cette démarche se justifie par le fait qu'en réalité, les différentes étapes du cycle de vie d'une politique publique se chevauchent et se conditionnent mutuellement. En effet, « *dans la mesure où la phase de formulation des actions étatiques est logiquement antérieure (ou concomitante) à celle de la mise en œuvre, les modalités d'exécution et la nature des résultats d'une intervention étatique sont directement liées à la qualité du design de celle-ci* » (Varone 1998 : 18).

³³ L'intérêt scientifique de cette question est mis en évidence aussi par Skjaereth (2002 : 58). « *The interesting question is thus not whether Environmental Voluntary Agreements represent effective tools in environmental policy. The interesting question is under what conditions such instruments are likely to work, or not work* ».

³⁴ Il n'est pas inutile de rappeler qu'une politique publique peut se décomposer en huit phases distinctes qui s'échelonnent de la phase de la conception en amont jusqu'à l'analyse des effets réels en aval du processus (Bussmann et al. 1998 : 38).

La division de ce travail en deux volets est donc quelque peu artificielle et se motive avant tout pour des raisons pratiques. Comme nous le verrons, les deux parties sont en effet inextricablement liées au point de constituer une seule entité. Cela s'illustre d'ailleurs bien par le fait que les groupes-cibles sont largement identiques dans les deux cas.

Signalons enfin que le fait de nous placer à deux moments différents dans le temps n'est pas neutre sur le plan de la validité de nos conclusions. Les résultats auxquels nous aboutissons dans la deuxième partie ne sauraient ainsi avoir un caractère définitif, vu que la phase volontaire est toujours en cours.

3 CADRE THÉORIQUE

L'objectif de ce chapitre est d'exposer le canevas théorique sur lequel notre travail repose. Pour faciliter la lecture, nous avons opté pour une présentation séparée des deux volets, chaque partie étant suivie des hypothèses de travail qui s'y rapportent.

3.1 Partie théorique I

3.1.1 L'innovation dans les politiques publiques

Comme nous l'avons constaté précédemment, le recours croissant aux instruments volontaires s'observe dans la plupart des pays industrialisés au cours des vingt dernières années, seuls le moment de leur introduction et l'étendue du phénomène variant d'un pays à l'autre. A en croire Jänicke et al. (1999), cette évolution s'inscrit dans une dynamique plus générale de convergence des styles politiques nationaux qui résulte de l'internationalisation des politiques de l'environnement. Selon cette thèse, les Etats se ressemblent aujourd'hui de plus en plus dans leurs approches pour résoudre les problèmes écologiques, que ce soit du point de vue des institutions, des lois et stratégies ou des instruments appliqués. « *Insgesamt unterscheiden sich die Länder heute weniger durch das vorherrschende Muster der Umweltpolitik als durch ihre Handlungsmöglichkeiten und Politikresultate* » (Jänicke et al. 1999 : 146)³⁵.

En admettant que les politiques nationales de l'environnement se sont effectivement rapprochées pendant les dernières années, nous nous basons sur les théories de l'innovation dans les politiques publiques pour rendre compte de l'introduction des instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse³⁶. Ces théories partent de l'idée que l'adoption de nouveaux programmes politico-administratifs

³⁵ Pour une discussion critique de cette thèse, voir Ricken (1997 : 74).

³⁶ Le fait que la plupart des recherches sur l'innovation dans les politiques publiques se sont déroulées au niveau infranational ne remet pas fondamentalement en cause la transposition de ce cadre théorique à notre travail. Il importe cependant d'adapter certains modèles, dès lors qu'ils sont appliqués en dehors du contexte fédéraliste (Berry et Berry 1999 : 170).

dans un Etat constitue rarement une invention proprement dite, dans le sens d'une conception d'idées politiques inédites. Au contraire, il s'agit bien plus souvent d'un processus par lequel un Etat s'aligne sur les pratiques développées dans un autre Etat auparavant. Suivant ce raisonnement, une innovation se conçoit comme un programme politique qui est nouveau pour l'Etat qui l'adopte.

Dans leur revue de la littérature sur l'innovation dans les politiques publiques, Berry et Berry (1999) distinguent deux types de modèles pour expliquer l'adoption de nouveaux programmes politiques par les acteurs étatiques : d'une part, les modèles centrés sur les déterminants internes et d'autre part, les modèles de diffusion. Pour ce qui est des premiers, ils invoquent des facteurs internes à l'Etat, qu'ils soient de nature politique, économique ou sociale, pour rendre compte des phénomènes de l'innovation. Quant aux modèles de diffusion, ils interprètent l'adoption d'une nouvelle politique par un Etat comme le résultat d'un processus d'imitation, soulignant ainsi l'interdépendance entre les Etats³⁷. Si la plupart des auteurs reconnaissent la complémentarité des deux modèles explicatifs sur le plan théorique, les études empiriques ne se focalisent cependant dans leur majorité que sur une des deux approches. « *Although most scholars acknowledge that few policies' adoptions can be explained purely as a function of (1) internal determinants (with no diffusion effects) or (2) policy diffusion (with no impact by internal factors), most empirical research – and virtually all empirical research conducted before the 1990s – focused on one type of process or the other* » (Berry et Berry 1999 : 170). Récusant cette vision unilatérale des choses, Berry et Berry proposent alors d'intégrer les deux courants dans un seul modèle, susceptible de tenir compte de l'effet simultané des forces internes et externes sur le comportement des autorités étatiques. Plus concrètement, ils avancent que la probabilité de voir un Etat adopter une politique publique donnée dépend des

³⁷ Comme le remarquent Widmer et Rieder (2003 : 210) à juste titre, la division des modèles en deux catégories présuppose implicitement une distinction entre l'initialisation et la diffusion des réformes. Signalons que le terme de « réforme » peut être utilisé comme synonyme de celui de l'innovation, les réformes se définissant comme des innovations produites par des organisations moyennant des processus d'apprentissage.

obstacles existants et des ressources disponibles pour les surmonter (*RESOURCES/OBSTACLES*), de la motivation de l'Etat (*MOTIVATION*), de l'influence d'autres politiques (*OTHERPOLICIES*), et des effets de diffusion (*EXTERNAL*). L'équation peut donc s'écrire comme suit, la variable dépendante (*ADOPT*) désignant la probabilité qu'un Etat *i* adopte une politique dans l'année *t*.

$$ADOPT_{i,t} = f(RESOURCES/OBSTACLES_{i,t}, MOTIVATION_{i,t}, OTHERPOLICIES_{i,t}, EXTERNAL_{i,t})$$

Sur la base de ce modèle théorique, nous formulons l'hypothèse que l'introduction des instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse dépend de plusieurs facteurs, à savoir (1) les rapports de force entre les coalitions pro-économique/pro-écologique (*RESOURCES/OBSTACLES*), (2) l'absence d'une stratégie internationale visant à l'adoption d'une taxe sur le CO₂ (*MOTIVATION*), et (3) les expériences faites à l'étranger avec les instruments volontaires (*EXTERNAL*). Les hypothèses auxquelles ces trois variables donnent lieu seront approfondies dans le chapitre suivant³⁸.

3.1.2 Les hypothèses de travail

Hypothèse 1: Les rapports de force entre les coalitions pro-économique et pro-écologique

Selon notre modèle théorique, le terme *RESOURCES/OBSTACLES* désigne toute une série de variables, susceptibles de favoriser l'innovation d'un Etat. « *For many policies, the state's level of economic development and the professionalism of its legislature would be included. Variables indicating the presence (and skill) of interested policy entrepreneurs or the strength of advocacy coalitions in a state could also be included* » (Berry et Berry 1999 : 188). S'il est relativement facile de concevoir que la dotation suffisante en ressources financières ou la capacité d'action élevée d'un gouvernement sont propices à

³⁸ Contrairement au modèle proposé, nous avons choisi de ne pas retenir la variable *OTHERPOLICIES*. Le cas échéant, celle-ci ne nous paraît en effet pas pertinente pour répondre à notre question d'analyse.

l'expérimentation, le raisonnement devient plus complexe dès lors que l'on y intègre la dimension des acteurs.

Or, comme le remarquent Knoepfel et Savary (2002 : 16), les acteurs sont au cœur même de l'analyse des politiques publiques, celles-ci pouvant être définies comme le résultat des interactions entre différents acteurs publics et privés³⁹. Le comportement de ces acteurs obéit à la fois à des actions stratégiques et des normes sociales. Ceci dit, on admet généralement que les acteurs ne sont ni absolument déterminés par les règles institutionnelles, ni totalement motivés par leurs intérêts personnels. « *Les règles institutionnelles affectent les préférences et l'identité des individus, en même temps que ceux-ci les exploitent d'un point de vue stratégique pour faire valoir leurs intérêts* » (Knoepfel et Savary 2002 : 25)⁴⁰.

C'est autour de ces concepts que l'approche de *Advocacy Coalition Framework*, fondée par Sabatier et Jenkins-Smith, a émergé. L'originalité de cette approche réside dans le fait qu'elle considère le processus politique comme étant dominé par des coalitions composées d'acteurs venant d'horizons institutionnels différents. Partageant les mêmes valeurs et convictions de base, ces coalitions interagissent au sein d'un sous-système pour influencer le processus politique en leur faveur. « *Within the subsystem, the Advocacy Coalition Framework assumes that actors can be aggregated into a number (usually one to four) of 'advocacy coalitions', each composed of people from various governmental and private organizations that both (1) share a set of normative and causal beliefs and (2) engage in a nontrivial degree of co-ordinated activity over time* » (Sabatier et Jenkins-Smith 1999 : 120)⁴¹.

En appliquant ce raisonnement à notre travail, l'introduction des instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique

³⁹ Au fond, une politique publique peut être représentée selon une structure triangulaire, avec trois principaux types d'acteurs : les autorités politico-administratives, les groupements et les bénéficiaires finaux (Knoepfel et Savary 2002 : 17).

⁴⁰ L'idée selon laquelle les acteurs et les institutions s'influencent mutuellement est à la base du paradigme dit néo-institutionnaliste.

⁴¹ Sans aller dans le détail, notons que les coalitions d'acteurs partagent des systèmes de croyance (*belief systems*) qui sont relativement stables dans le temps et orientent l'action de celles-ci à plus long terme (Jegen 2003 : 29).

suisse peut s'interpréter comme le résultat d'un processus politique, au cours duquel différentes coalitions d'acteurs font valoir leurs intérêts respectifs. En l'occurrence, il s'agit de retracer le processus par lequel les mesures librement consenties ont fait leur apparition dans la loi sur le CO₂.

Dans leur analyse de la genèse de la loi sur le CO₂, Lehmann et Rieder (2002) montrent que trois coalitions d'acteurs – l'économie, les verts et l'administration fédérale – étaient présentes tout au long du processus politique s'étalant du démarrage de la discussion sur la taxation des énergies fossiles en 1990 jusqu'à l'adoption de la loi sur le CO₂ au Parlement en 1999. Selon eux, le compromis dégagé en 1994 (primauté des instruments volontaires et subsidiarité de la taxe) est le reflet de la résistance de la coalition de l'économie contre l'introduction d'une taxe obligatoire sur le CO₂⁴². A la base de ce constat se trouve l'idée largement acceptée dans la littérature, selon laquelle les acteurs proches de l'économie donnent normalement la priorité aux instruments les moins contraignants, en l'occurrence les approches volontaires. « *The proliferation of negotiated agreements in green house gas emissions reduction throughout Europe show that when industry is confronted with the choice between a negotiated agreement and a tax or a regulation, it will choose the former* » (Börkey et Lévêque 1998 : 25). A l'opposé, les acteurs tournés vers l'écologie seraient plus sceptiques par rapport aux instruments volontaires, leur préférant généralement des moyens d'action plus interventionnistes⁴³. Au vu de ce qui précède, il apparaît clairement que l'introduction des instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse ne saurait s'expliquer sans tenir compte en même

⁴² Une première version du projet de loi prévoyait uniquement l'introduction d'une taxe sur le CO₂. Or, suite à l'échec de ce projet dans la procédure de consultation en printemps 1994, le Conseil fédéral optait pour une nouvelle stratégie. Celle-ci consistait à abandonner l'idée d'une taxe obligatoire au profit de l'objectif plus général d'une réduction des émissions de CO₂.

⁴³ Les préférences des autorités étatiques par rapport aux différents types d'instruments sont plus difficiles de cerner a priori. Selon Brugger et Gorsler (1997 : 274), les pouvoirs publics préfèrent en règle générale des instruments réglementaires et économiques. Ils seraient toutefois disposés à accepter des instruments volontaires lorsque le problème à résoudre est hautement complexe ou lorsque la coopération facilite l'acceptabilité des mesures politiques nécessaires.

temps de l'instrument de la taxe. C'est en fait autour de la dialectique entre la taxe d'incitation d'une part et les mesures librement consenties d'autre part que les deux coalitions pro-économique et pro-écologique orientent leur comportement⁴⁴. Comme nous le verrons plus loin, la dialectique existant au niveau de la loi sur le CO₂ et les stratégies qui en découlent sont centrales aussi pour expliquer le comportement des groupes-cibles dans la phase de la mise en œuvre. Nous retrouvons ici la constatation faite dans le chapitre 2.2., suivant laquelle l'étude de la mise en œuvre d'une intervention étatique ne peut faire l'économie d'un examen de la qualité du design de celle-ci.

Ceci dit, nous partons de l'idée que la question de l'introduction des instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse ne saurait être étudiée indépendamment de la formule retenue dans la loi sur le CO₂, laquelle consiste à donner la priorité aux mesures librement consenties et à ne prévoir une taxe qu'à titre subsidiaire. Notre première hypothèse postule en conséquence que cette solution est le résultat de la force de la coalition pro-économique qui aurait réussi à s'imposer dans le processus d'élaboration de la loi sur le CO₂ face à la coalition pro-écologique. Par analogie, notre première hypothèse se formule comme suit :

Hypothèse 1 : L'introduction des instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse s'explique par la force (faiblesse) de la coalition pro-économique (pro-écologique) dans la phase d'élaboration de la loi sur le CO₂.

Hypothèse 2 : L'absence d'une stratégie internationale visant à l'adoption d'une taxe sur le CO₂

Conformément à notre modèle d'explication, l'adoption d'un programme politique donné est aussi fonction de la motivation des acteurs étatiques. Le terme *MOTIVATION* établit ainsi un lien entre l'adoption d'une nouvelle politique publique et l'intérêt des autorités publiques d'être réélues. Les variables couvertes ont trait à l'opinion

⁴⁴ Cette terminologie est empruntée à Kriesi et Jegen (2000) qui parlent systématiquement de coalitions *pro-economy* et *pro-ecology*.

publique, à la concurrence électorale ainsi qu'à d'autres facteurs de motivation ad-hoc (Berry et Berry 1999 : 188).

Comme tous les problèmes de l'environnement qui dépassent les frontières nationales, la politique de lutte contre les changements climatiques est potentiellement soumise à un risque de *free-riding*. « *Internationale Umweltprobleme sind dadurch gekennzeichnet, dass erstens mehrere Staaten an ihrer Verursachung beteiligt sind, und folglich auch mehrere Staaten zu ihrer Lösung beitragen müssen. Zweitens bedroht ein internationales Umweltproblem mehrere Staaten, die darum auch von der Lösung des Problems profitieren. Daraus ergibt sich ein sogenanntes Trittbrettfahrerproblem* » (Stieger 1995 : 110). Une démarche coordonnée sur le plan international s'impose alors si l'on veut éviter que certains Etats profitent gratuitement des mesures engagées par d'autres Etats, en l'occurrence plus actifs. Idéalement, les conditions-cadre définissant les droits et obligations des différentes parties sont fixées de manière suffisamment contraignante et précise au niveau international.

La protection du climat illustre très bien cette problématique liée à l'interpénétration entre les sphères internationale et nationale. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1.1, la politique climatique et énergétique suisse est en effet façonnée par une multitude d'initiatives lancées par la Communauté internationale. S'il est vrai qu'un Etat est en principe libre de choisir les moyens idoines pour réaliser ses engagements, il n'est pas moins limité dans son choix par les stratégies adoptées dans d'autres Etats⁴⁵. Dans le débat sur l'opportunité des mesures fiscales dans la politique de l'environnement, cette interdépendance *de facto* entre les Etats est régulièrement invoquée comme argument contre l'introduction unilatérale d'une taxe sur le CO₂. Suivant ce raisonnement, le renchérissement du facteur de production « énergie » dans un pays aurait des répercussions négatives sur la compétitivité de l'économie en général et de l'industrie exportatrice en particulier. Seule une procédure harmonisée au niveau

⁴⁵ Le Protocole de Kyoto n'impose aucune mesure concrète aux Parties contractantes, mais laisse à celles-ci le choix des moyens qu'elles entendent utiliser pour remplir leurs engagements (Conseil fédéral 2002 : 5936, 5961).

international permettrait alors d'éviter les effets néfastes liés à l'introduction d'une taxe écologique par voie solitaire. Si la validité de cette thèse n'est pas fondée empiriquement de manière satisfaisante à ce jour, la crainte d'une perte de compétitivité ne continue pas moins de dominer la discussion (Meyer zu Himmern et Kirchgässner 1995 : 44)⁴⁶.

Ceci dit, la question clé est donc de savoir si, et sous quelles conditions, plusieurs Etats arrivent à se mettre d'accord sur une stratégie commune visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre moyennant l'adoption d'une taxe sur le CO₂. En l'absence d'une telle entente, les instruments volontaires peuvent être considérés comme le « moindre mal » en terme de distorsion de concurrence. Ils présentent en fait l'avantage de ne pas imposer des coûts supplémentaires à l'industrie, tout en permettant de respecter les engagements pris sur le plan international. « *Governments use them as a lesser evil in terms of the distortion of competition in a context where no uniform means for the reduction of greenhouse gases has been defined at international level yet* » (Börkey et Lévêque 1998 : 17, aussi Rennings et al. 1997 : 150s.). Notre deuxième hypothèse postule dès lors l'existence d'un lien entre l'introduction des instruments volontaires et l'absence d'une stratégie internationale visant à l'adoption d'une taxe sur le CO₂.

Hypothèse 2 : L'introduction des instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse s'explique par l'absence d'une démarche au niveau international visant à combattre le réchauffement climatique moyennant l'instauration d'une taxe d'incitation sur le CO₂.

Hypothèse 3 : Les expériences faites à l'étranger avec les instruments volontaires

⁴⁶ Il est en effet probable que l'effet négatif sur la compétitivité nationale soit compensé à plus long terme par le progrès technique induit par l'introduction unilatérale d'une taxe écologique. « *Während ein international abgestimmtes Vorgehen die geringsten Auswirkungen auf die nationale Wettbewerbsfähigkeit hat, ist ein nationaler Alleingang trotz der kurzfristigen Kosten langfristig möglicherweise sogar mit Vorteilen verbunden* » (Meyer zu Himmern et Kirchgässner 1995 : 50). Pour une discussion de cette problématique, voir Stieger (1995 : 128ss.).

A la différence des deux premières hypothèses qui cherchent à expliquer l'innovation dans les politiques publiques par des facteurs internes, notre troisième hypothèse fait intervenir une variable centrée sur les processus de diffusion. Le terme *EXTERNAL* dans notre équation représente en fait des variables ayant trait aux théories de diffusion. Ces variables sont par définition de nature intergouvernementale, dans le sens qu'elles s'intéressent au mécanisme par lequel les réformes ayant fait leurs preuves dans un système, se propagent et sont reprises par d'autres systèmes. « *Letztere, also die Diffusionstheorien, helfen erklären, warum in einem System erprobte Reformen auf andere Systemen überspringen und sich so verbreiten* » (Widmer et Rieder 2003 : 210). Dans cette conception, l'adoption d'une politique dans un Etat se conçoit comme une réaction à l'adoption de celle-ci dans un autre Etat auparavant. On parle à ce sujet aussi d'émulation pour caractériser le comportement des autorités publiques.

S'il est vrai que les théories de diffusion se différencient par rapport à un certain nombre d'aspects, elles ne partagent pas moins l'idée de base que les Etats s'inspirent les uns des autres pour une des trois raisons suivantes : l'apprentissage, la concurrence ou la pression par le bas (Berry et Berry 1999 : 171s.). Selon le motif de la concurrence, les Etats cherchent naturellement à gagner des avantages comparatifs par rapport à d'autres Etats. Le même raisonnement s'applique à la pression par le bas, à la différence près que les réformes ne sont pas déclenchées par les élites politiques, mais par les citoyens eux-mêmes. Ceux-ci obligeront le cas échéant les leaders politiques à s'aligner sur la pratique d'autres Etats, faute de quoi ils refusent de les réélire. Enfin, le motif de l'apprentissage repose sur l'idée que les Etats, soucieux de toujours simplifier au maximum la complexité intrinsèque aux processus de décision, recourent à des solutions qui se sont révélées efficaces dans un autre contexte. « *First, states learn from one another as they borrow innovations perceived as successful elsewhere* » (Berry et Berry 1999 : 171). Puisque le niveau d'analyse de notre travail se situe sur le plan national et non infranational, ce dernier motif est retenu pour rendre compte des phénomènes de diffusion. Ce faisant, nous nous plaçons dans la tradition des modèles s'intéressant respectivement aux pionniers et non-

pionniers dans un domaine politique donné. « *Therefore, these models [Leader-Laggard Models] assume that states emulate other states in a learning process rather because of interstate competition or public pressure* » (Berry et Berry 1999 : 176).

L'introduction des instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse est intervenue relativement tard en comparaison avec d'autres Etats industrialisés. En nous basant sur la dichotomie présentée ci-dessus, la Suisse pourrait être classée sans doute parmi les Etats non-pionniers⁴⁷. D'après Kern (2000 : 142), cet état de fait n'a rien de surprenant, si l'on se rend compte que la Suisse – malgré ses performances environnementales souvent extraordinaires – n'a guère brillé dans le passé par des innovations dans la conduite de sa politique de l'environnement. Ce contraste est d'autant plus fort si l'on compare la Suisse avec des pays comme la Suède ou le Danemark qui sont devenus au fil des ans de véritables précurseurs dans le domaine de l'environnement. La Suisse aurait ainsi subi des retards considérables dans le développement et l'intégration de nouvelles approches de politique de l'environnement. « *Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass die Schweiz im Hinblick auf die Entwicklung sowie die Übernahme umweltpolitischer Innovationen eher im Mittelfeld zu finden ist oder sogar zu den Nachzüglern zählt* » (Kern 2000 : 143). Ceci dit, notre troisième hypothèse peut s'énoncer comme suit :

Hypothèse 3 : L'introduction des instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse s'explique par la diffusion des expériences faites à l'étranger avec les instruments volontaires.

⁴⁷ Les premières expériences avec les accords négociés remontent aux années 1960, lorsque les autorités néerlandaises ont fait appel à cet instrument pour résoudre les problèmes urgents liés à la pollution de l'eau et de l'air. Dans les années 1980, la plupart des pays industrialisés ont rejoint l'exemple des Pays-Bas, en recourant de plus en plus à ce type d'approche comme instrument de leur politique de l'environnement. En Suisse, les approches volontaires ont fait leur apparition dans le cadre du programme Énergie 2000. Cependant, il ne s'agissait alors pas d'accords négociés proprement dits, mais d'engagements unilatéraux. Il faudra attendre l'année 1998 pour assister au premier accord négocié digne de ce nom, conclu entre l'industrie cimentière (cemsuisse) et la Confédération dans le but de réduire les émissions d'oxydes d'azote.

3.2 Partie théorique II

3.2.1 La mise en œuvre des politiques publiques

Historiquement, l'intérêt pour le côté *output* de l'activité étatique est né du constat que les programmes politiques ne déployaient dans la réalité souvent pas leurs effets visés. Dans ce contexte, un des enseignements centraux des premières recherches dans le domaine des politiques publiques était que l'échec d'un programme politique pourrait résulter non seulement du programme lui-même (*program failure*), mais aussi d'une mise en œuvre lacunaire (*implementation failure*). Avec la découverte de « déficits de mise en œuvre », les scientifiques étaient obligés d'abandonner progressivement l'image de la mise en œuvre comme un processus linéaire au profit d'une vision plus réaliste⁴⁸. La mise en œuvre était alors considérée de plus en plus comme un processus social au cours duquel les acteurs font valoir leurs intérêts, leur pouvoir et leurs possibilités d'influence (Linder 1987 : 217).

Si les études en science politique mettant en évidence l'existence de déficits de mise en œuvre sont légions, force est de constater qu'il n'existe pas de véritable théorie sur l'implémentation des politiques publiques. « *Kurz : die Bemühungen um die Schaffung einer Theorie des Vollzugs sind nicht von Erfolg gekrönt gewesen* » (Bussmann 1993 : 267). Ceci dit, les études de mise en œuvre classiques n'avancent pas moins un certain nombre de variables susceptibles d'expliquer les effets directs et indirects (*outcomes*) d'une politique publique donnée. De manière schématique, on peut classer les éléments explicatifs selon trois dimensions que sont le programme politico-administratif, l'arrangement de l'autorité d'exécution et l'attitude des groupes-cibles. « *Diese [klassische Politikanalyse] versucht, Implementationsprozesse und Politikergebnisse mit den Dimensionen Verwaltungsprogramm, Arrangement der Vollzugsverwaltung sowie Machtstellung und Strategien*

⁴⁸ Le terme de « déficit de mise en œuvre » englobe des phénomènes aussi bien de retards dans l'exécution que de mise en œuvre incomplète ou contraire au programme politico-administratif. Pour plus de détails, voir Bussmann et al. (1998 : 42ss.).

der gesellschaftlichen Zielgruppen zu erklären » (Kissling-Näf et Knoepfel 1992 : 49)⁴⁹.

Sur la base de cet arrière-fond théorique, nous avons identifié trois variables qui ont trait respectivement au programme politico-administratif (1), à l'arrangement de l'autorité d'exécution (2) et aux stratégies des groupes-cibles (3). En réponse à notre question d'analyse qui s'intéresse aux conditions susceptibles d'entraver l'application des instruments volontaires, nous postulons que ces trois variables contribuent ensemble à influencer le processus de détermination des conventions d'objectif.

3.2.2 Les hypothèses de travail

Hypothèse 4 : Les faiblesses inhérentes à la loi sur le CO₂

Il est aujourd'hui communément admis que les résultats d'une politique publique ne dépendent pas seulement de la mise en œuvre, mais aussi du programme politico-administratif en tant que tel. Cette thèse est guidée par le raisonnement qu'une politique publique, aussi bien exécutée qu'elle soit, sera toujours vouée à l'échec si le dispositif qui lui sert de fondement est défaillant.

Dans le cas d'espèce, les règles s'appliquant à la conclusion de conventions d'objectif sont régies dans la loi sur le CO₂. Il faut donc examiner de ce côté-là si, et dans quelle mesure, la mise en œuvre de la phase volontaire est éventuellement compromise par une incohérence au niveau législatif. En l'occurrence, il y a lieu d'attirer l'attention sur deux faiblesses susceptibles d'influencer négativement le processus de détermination des conventions d'objectif : d'une part, le manque d'incitation pour les entreprises consommant peu d'énergie à s'impliquer dans le processus et d'autre part, l'absence d'une ordonnance de loi précisant les règles du jeu relatives aux mécanismes

⁴⁹ Comme le constatent Kissling-Näf et Wälti (1999 : 668) à juste titre, ces facteurs servent de cadre conceptuel plutôt que de théorie proprement dite.

flexibles⁵⁰. Le premier motif, soit le manque d'incitation, repose sur un calcul purement rationnel. Selon cette idée, la possibilité de passer un accord avec la Confédération est intéressante avant tout pour les entreprises des secteurs gourmands en énergie. Pour les autres, mieux vaut ne pas entreprendre une démarche de réduction volontaire, étant donné qu'elles devraient toucher plus au titre de la redistribution que le montant des taxes qu'elles auront à payer. S'il est vrai que l'intention du législateur était de promouvoir l'utilisation économe des énergies fossiles en premier lieu du côté des gros consommateurs, cette décision n'est pas sans affecter les entreprises consommant peu d'énergie. Celles-ci auront en effet moins d'incitation à élaborer des conventions, ce qui risque d'amoindrir l'efficacité de la phase volontaire.

Selon le deuxième argument, l'absence d'une ordonnance de loi précisant les règles du jeu relatives aux mécanismes flexibles représente un obstacle majeur à la conclusion de conventions d'objectif⁵¹. La fixation de ces règles serait en effet essentielle pour garantir aux entreprises suisses l'accès au système d'échange international de certificats d'émission qui se mettra en place dans le cadre du Protocole de Kyoto à partir de 2008. Une participation de la Suisse à ce système permettrait à l'économie de réaliser ses engagements de manière plus flexible et à moindre coût, ce qui pourrait augmenter l'acceptabilité des mesures de réduction des émissions de CO₂⁵². « *Ein solcher [Handel mit Emissionszertifikaten] würde zweifellos zu einer höheren Effizienz und besseren Akzeptanz der Reduktionsmassnahmen führen, da er die Anforderungen an die Solidarität der Mitglieder einer Energieagentur reduzieren würde* » (NZZ, 26.04.2001). Sur la base de ces réflexions,

⁵⁰ Les mécanismes flexibles du Protocole de Kyoto comprennent les projets de protection du climat menés dans d'autres pays industrialisés (application conjointe, *Joint Implementation*) ou dans des pays en développement (mécanisme pour un développement propre, *Clean Development Mechanism*), ainsi que le commerce international des droits d'émission.

⁵¹ Il s'agit en particulier de savoir dans quelle mesure et sous quelles conditions les entreprises suisses sont autorisées à investir à l'étranger dans des projets de réduction de CO₂ qu'elles pourront ensuite faire valoir sur le plan interne.

⁵² Comme le dit le message relatif au Protocole de Kyoto (2002 : 5937), les mesures de flexibilité dont les droits d'émission font partie, « *donnent une liberté supplémentaire aux Etats devant réduire leurs émissions et permettent de diminuer les coûts pour atteindre les objectifs du Protocole de Kyoto* ».

nous postulons l'existence d'un lien de causalité entre le processus de détermination des conventions d'objectif et les faiblesses inhérentes à la loi sur le CO₂.

Hypothèse 4 : Le processus de détermination des conventions d'objectif est freiné par les faiblesses inhérentes à la loi sur le CO₂.

Hypothèse 5 : Les coûts de transaction élevés liés à la conclusion de conventions d'objectif

Si la mise en œuvre est généralement assimilée en Suisse au fédéralisme d'exécution, il existe dans les faits deux autres formes de mise en œuvre qui, au fil du temps, se sont greffées sur le modèle classique : la mise en œuvre paraétatique et la nouvelle mise en œuvre subsidiaire (Kissling-Näf et Wälti 1999 : 654). Si nous nous attardons ici sur le dernier type, c'est bien parce que cette solution avait été retenue dans la loi sur le CO₂. Comme nous avons pu le voir, l'application des mesures librement consenties dans le domaine de l'économie est en fait déléguée à une organisation privée, en l'occurrence l'Agence de l'énergie pour l'économie. Ce transfert de compétences est typique pour le modèle de la mise en œuvre subsidiaire, lequel se caractérise par la présence d'une multitude d'acteurs, organisés dans un réseau ouvert et pluraliste, qui participent ensemble à résoudre un problème public. Le rôle de l'Etat subit dans ce modèle un profond changement, dans le sens qu'il se limite principalement à gérer le réseau d'acteurs. Parallèlement, les relations traditionnellement hiérarchiques entre l'administration et les groupes-cibles sont complétées par des éléments de coopération et de procédure informelle⁵³. « *Neu entsteht ein Nebeneinander von hierarchischer und kooperativer Intervention, der direkte Eingriff wird durch die Rahmensteuerung angereichert und der Staat entfernt sich zunehmend von der direkten Interventionstätigkeit* » (Kissling-Näf et Wälti 1999 : 659). Il n'empêche que ce type de mise en œuvre qui est exemplaire du mode de conduite retenu dans la loi sur le CO₂, à savoir

⁵³ Parmi les instruments informels de mise en œuvre, on peut mentionner les accords entre les administrations, les organisations de protection de l'environnement et les groupes d'émetteurs, les offres de conseil, l'organisation de manifestations d'information et de formation, ou encore la médiation (Knoepfel et Savary 2002 : 58).

définir les conditions-cadre et laisser aux acteurs économiques le soin de s'organiser, se heurte, lui aussi, à des limites. Ainsi, le pilotage des activités étatiques devient sensiblement plus complexe dans des structures de réseau. En outre, les processus de décision prennent dans l'ensemble plus de temps (Kissling-Näf et Wälti 1999 : 660).

Le cas échéant, l'élaboration et la conclusion de conventions d'objectif se caractérisent par la présence de plusieurs acteurs qui interviennent dans le processus à un moment ou un autre. De manière schématique, on peut distinguer en gros quatre types d'acteurs : l'Agence de l'énergie pour l'économie, les entreprises individuelles, deux Offices fédéraux et les experts externes⁵⁴. La complexité de cet arrangement se traduit dans les faits par des exigences relativement élevées en temps et en argent. Ceci nous amène à supposer que la mise en œuvre de la phase volontaire est corrélée négativement avec les coûts de transaction relativement importants. Notre cinquième hypothèse se formule dès lors comme suit :

Hypothèse 5 : Le processus de détermination des conventions d'objectif est freiné par les coûts de transaction élevés liés à la conclusion de conventions.

Hypothèse 6 : La stratégie attentiste adoptée par certaines entreprises Comme nous l'avons déjà signalé, la mise en œuvre des programmes politico-administratifs s'apparente à un processus politique au cours duquel différents acteurs font valoir leurs intérêts qui sont souvent divergents et peu coordonnés. La prise en compte de réflexions stratégiques est alors centrale pour pouvoir expliquer le comportement des groupes-cibles pendant cette phase. *« Loin d'être la simple application de schémas prédéterminés par l'administration, la mise en œuvre se révèle un jeu où la législation affecte certes le comportement des acteurs impliqués, sans pour autant le déterminer complètement, où l'on*

⁵⁴ L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) est compétent pour tout ce qui a trait au processus de détermination des conventions d'objectif. En revanche, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) est avant tout responsable de la taxe sur le CO₂ et de l'inventaire des différents gaz à effet de serre. Comme nous le verrons plus tard, cette répartition de compétences ne va pas sans poser des problèmes dans la pratique.

assiste à la poursuite de la lutte politique sous des formes spécifiques (Delley 1993 : 25).

Dans le cas de la loi sur le CO₂, il est primordial de garder en tête la dialectique existante entre la taxe d'incitation d'une part et les mesures librement consenties d'autre part (voir hypothèse 1). Il y a en effet de bonnes raisons de croire que le zèle avec lequel l'économie s'engage à réduire ses émissions de CO₂ dépend de la crédibilité avec laquelle la menace de la taxe est brandie. Autrement dit, la motivation pour les entreprises de passer un accord avec la Confédération serait déterminée par les chances d'introduction d'une taxe sur le CO₂. Notons que l'importance d'un mécanisme de sanction efficace est également mise en évidence par l'OCDE (2003 : 16). « *La performance d'un grand nombre d'approches volontaires serait améliorée s'il existait une menace réelle de recourir à d'autres instruments en cas de non-réalisation des objectifs* ». Or, l'idée d'un renchérissement des énergies fossiles bénéficiant d'un soutien politique plutôt faible, l'introduction d'une taxe sur le CO₂ apparaît aujourd'hui comme un scénario assez peu vraisemblable⁵⁵. Il en découle que la situation actuelle pourrait inciter certaines entreprises à adopter une stratégie plutôt attentiste, mettant ainsi en péril la mise en œuvre de la phase volontaire. Notre sixième hypothèse peut donc s'énoncer comme suit :

Hypothèse 6: Le processus de détermination des conventions d'objectif est freiné par la stratégie attentiste adoptée par certaines entreprises, celles-ci ne croyant pas réellement à la menace d'introduire une taxe sur le CO₂.

⁵⁵ Rappelons qu'en vertu de la loi sur le CO₂, le taux de la taxe proposée par le Conseil fédéral doit être approuvé par le Parlement. Ce dernier est donc compétent en fin de compte pour décider si une taxe sur le CO₂ doit être introduite ou non.

4 MÉTHODES

Ce chapitre vise principalement à faire le point sur les éléments de notre devis de recherche. Accessoirement, nous traitons des problèmes méthodologiques que notre étude a soulevés.

4.1 La nature des données

Quant aux données utilisées dans ce travail, nous pouvons distinguer celles dites primaires et celles dites secondaires. Parmi les premières, il y a lieu de mentionner les entretiens personnels et la documentation officielle notamment de la Confédération et de l'Agence de l'économie pour l'énergie⁵⁶. En tant que données secondaires, nous nous sommes servis essentiellement de la littérature relative aux approches volontaires et à l'analyse des politiques publiques ainsi que des articles de journaux. En l'absence de données statistiques, les entretiens menés dans le cadre de notre recherche – 11 au total – constituent le principal matériel empirique. Ceux-ci se sont déroulés selon un schéma prédéfini en fonction de notre concept théorique. Conformément aux prémisses de la méthode des entretiens semi-structurés, les questions soumises à nos interlocuteurs étaient formulées de manière semi-ouverte (voir Annexe 2). Comme le remarquent Bussmann et al. (1998 : 217), la standardisation partielle permet d'atteindre « *une plus grande comparabilité lors du traitement des données collectées durant diverses entrevues* ».

En réponse à la division de notre travail en deux parties, nous avons choisi les personnes à interroger en fonction de la position qu'elles occupent dans le système politique suisse. Ainsi, dans l'analyse de la première partie tournée vers les motifs de l'action étatique, nous avons privilégié les représentants de l'administration fédérale (acteurs institutionnels). En revanche, l'étude de la mise en œuvre de la loi sur le CO₂ repose davantage sur l'évaluation des interviews conduites avec des

⁵⁶ Mentionnons aussi la documentation distribuée sur place par certains de nos interlocuteurs qui nous avait souvent été utile pour situer l'entretien dans un contexte plus général.

membres de partis politiques et d'associations d'intérêt (acteurs sociaux). Ceci dit, nous avons pris soin de sélectionner nos interlocuteurs de sorte à couvrir un éventail de positions aussi large que possible (voir Annexe 3)⁵⁷. Notons à cet égard que le choix de nos interviewés reflète au fond la structure d'acteurs de base dans la politique de l'environnement, connue aussi sous le nom de « triangle de base » (Knoepfel et Savary 2000 : 179). Celle-ci est constituée par les agents économiques émetteurs de polluants, l'Etat avec ses services de protection de l'environnement ainsi que les organisations de protection de l'environnement.

En ce qui concerne les aspects pratiques de notre recherche, nous avons préféré rencontrer nos interlocuteurs, plutôt que de les contacter par téléphone. Quoique cette manière de procéder prenne plus de temps, elle possède l'avantage indéniable de pouvoir mieux réagir aux déclarations faites et de personnaliser en quelque sorte l'entretien. Pour éviter d'écarter indûment des informations pertinentes et d'atténuer le risque d'interprétations subjectives inadéquates, nous avons chaque fois enregistré sur bande, puis transcrit la conversation⁵⁸. Signalons encore que les entrevues n'ont, en règle générale, pas duré plus d'une heure.

4.2 La méthode d'analyse des données

La méthode d'analyse dans ce travail étant de nature strictement qualitative, la vérification de nos hypothèses s'est faite principalement à travers les entretiens menés dans le cadre de cette recherche. Précisons que les documents officiels et les articles de journaux nous ont également été utiles comme source d'information supplémentaire. Or,

⁵⁷ A cet endroit, nous tenons à remercier chaleureusement tous nos interlocuteurs d'avoir bien voulu répondre à nos questions. Un grand merci va aussi à Mme Andrea Burkhardt, collaboratrice scientifique à l'ÔFEFP, avec qui nous avons mené préalablement un entretien de test avant d'entamer la collecte des données. Signalons que les grandes associations faitières de l'économie (economieuisse et l'Union des arts et métiers) n'ont malheureusement pas été disposées à accorder un entretien.

⁵⁸ Comme le relève Bussmann et al. (1998 : 209ss.), les interprétations subjectives découlent du paradigme interprétatif herméneutique qui est à la base de la plupart des méthodes de recherche qualitatives. Selon ce modèle, le monde social n'est en fait accessible à l'esprit humain qu'à travers des interprétations de la réalité qui reposent sur des processus de communications et de compréhension.

au-delà du simple contrôle de nos hypothèses, notre travail vise également à examiner si l'appréciation des facteurs mis en évidence diffère de manière significative d'un groupe d'acteurs à l'autre. Ce faisant, nous entendons compléter notre analyse essentiellement statique par un élément plus dynamique.

Ceci dit, il importe d'ores et déjà de rendre attentif aux limites méthodologiques inhérentes à ce travail. Tout d'abord, force est de reconnaître le caractère largement exploratoire de notre recherche. Cela vaut surtout pour l'analyse de la mise en œuvre de la loi sur le CO₂ où, à la différence de la première partie, nous ne disposons pas d'études scientifiques antérieures. Signalons ensuite la nécessité de nous limiter dans ce travail aux points particulièrement saillants au détriment d'informations plus détaillées. Le choix d'un niveau d'abstraction relativement élevé se justifie par la quantité des données que nous avons collectées au cours de notre recherche. Ce problème est lié à la méthode d'interview choisie, dans le sens que les questions semi-ouvertes laissent une marge de manœuvre assez importante aux interviewés⁵⁹. Enfin, il est évident que le nombre limité d'entretiens constitue manifestement un obstacle majeur à la généralisation des enseignements tirés dans la deuxième partie. Or, compte tenu de la sélection ciblée de notre échantillon, il nous paraît néanmoins possible d'affirmer certaines tendances et de faire ressortir quelques aspects problématiques.

⁵⁹ Bussmann et al. (1998 : 217) parlent dans ce contexte du principe de la narration, c'est-à-dire que le choix, la suite et l'expression langagière de ce qui est rapporté, apprécié et interprété sont laissés à la personne interrogée.

5 ANALYSE

Ce chapitre est consacré à l'examen de nos hypothèses formulées préalablement. Après la vérification des hypothèses, chaque partie se poursuit avec une discussion plus générale des résultats obtenus dans notre recherche. Ceux-ci sont résumés sous forme d'un tableau synoptique à la fin de la partie respective.

5.1 Partie I : les motifs de l'introduction des instruments volontaires

5.1.1 La vérification empirique des hypothèses 1 à 3

A la base de la première hypothèse se trouve l'idée qu'il existe un lien entre la genèse de la loi sur le CO₂ et le poids de la coalition pro-économique. Suivant ce raisonnement, l'échec de la première proposition dans la procédure de consultation en 1994 aurait motivé le Conseil fédéral à proposer un deuxième projet de loi, susceptible de faire adhérer les opposants à une taxe obligatoire. L'instrument de la taxe n'y était alors prévu plus qu'à titre subsidiaire, l'accent étant dorénavant mis sur les mesures librement consenties. Cette nouvelle stratégie, approuvée par le Conseil fédéral en mai 1995, se traduisait par l'élaboration d'une loi fédérale complète visant la réduction des émissions de CO₂.

Pour pouvoir vérifier notre *première hypothèse*, il faut s'interroger sur les motifs du rejet de la première proposition ainsi que sur les stratégies des différents acteurs. Dans son rapport explicatif à la loi sur la réduction des émissions de CO₂, le Conseil fédéral (EDI 1996b) identifie deux raisons pour expliquer la méfiance vis-à-vis du projet de départ : d'une part, la crainte d'une perte de compétitivité de l'économie suisse et d'autre part, le refus d'un système d'affectation partielle tel qu'il avait été proposé initialement⁶⁰. Nos entretiens nous amènent cependant à retenir l'argument des répercussions négatives d'une taxe sur le CO₂

⁶⁰ Au départ, le Conseil fédéral entendait utiliser une partie des recettes pour l'assainissement du budget fédéral et le financement de mesures d'économies d'énergie.

comme motif déterminant, plutôt que la violation du principe de la stricte neutralité fiscale. Vu la résistance ferme des partis bourgeois et des milieux économiques contre l'introduction d'une taxe d'incitation, quelque soit d'ailleurs la méthode de redistribution des recettes, les responsables du dossier se rendaient vite compte de la nécessité d'emprunter une autre voie pour mener à bien ce projet⁶¹. La nouvelle stratégie (primauté aux mesures volontaires et subsidiarité de la taxe) apparaissait alors comme le seul moyen pour sortir de l'impasse. Notons que le principe des mesures librement consenties n'était pas revendiqué explicitement par les opposants à une taxe obligatoire. L'idée d'un mécanisme à deux étapes était en fait le fruit des réflexions menées au niveau de l'OFEFP et du Département fédéral de l'Intérieur. Si la « porte de sortie » avait donc été indiquée en quelque sorte par la levée de boucliers dans la première consultation en printemps 1994, le concept de la nouvelle loi n'était pas moins né au sein de l'administration fédérale. Signalons au passage que l'importance primordiale des procédures de consultation pour l'orientation de la politique climatique et énergétique suisse avait déjà été reconnue par Jegen (2003 : 73). « *Kooperation und Subsidiarität wurden zum Lösungswort, nachdem sowohl der Entwurf zum Energiegesetz wie derjenige zum CO₂-Gesetz 1994 in den Vernehmlassungen auf Widerstand gestossen war* ».

Grâce à l'abandon de l'idée d'une taxe obligatoire, le projet modifié rencontrait un écho beaucoup plus favorable dans la deuxième consultation en automne 1996. La grande majorité des milieux consultés s'exprimant désormais en faveur du principe de la loi sur le CO₂, le projet allait en effet « *passer comme une lettre à la poste* »⁶². Un accueil favorable était réservé en particulier à la fixation d'objectifs de réduction contraignants, à l'abandon du système d'affectation partielle et à la volonté de sauvegarder la compétitivité des entreprises sur le marché international (EDI 1997a). Les avis étaient cependant partagés dans l'appréciation des mesures librement consenties et du caractère

⁶¹ On était pratiquement sûr à l'époque que sans le soutien des milieux économiques, le projet de loi ne passerait pas le cap au Conseil fédéral.

⁶² Entretien n° 11.

subsidaire de la taxe. Alors que les partis bourgeois et les associations économiques manifestaient leur attachement au principe des instruments volontaires, les partis de gauche et les organisations écologiques se montraient très sceptiques quant à l'efficacité des mesures librement consenties, auxquelles ils continuaient d'opposer une taxe obligatoire (EDI 1997a)⁶³. Pour eux, l'introduction d'une taxe sur le CO₂ aurait eu l'avantage de correspondre à un premier pas vers une réforme écologique fiscale. Or, tout en regrettant le revirement opéré par le Conseil fédéral, les partis de gauche et les associations écologiques semblaient conscients des chances politiques relativement faibles de leurs revendications. Ils se limitaient alors à souligner l'obligation d'introduire une taxe sur le CO₂, s'il devait s'avérer que les mesures librement consenties ne suffisaient pas pour atteindre les objectifs de réduction. Si aux yeux de la coalition pro-économique, l'importance centrale accordée aux instruments volontaires se justifiait pour éviter l'introduction d'une taxe sur le CO₂, la coalition pro-écologique considérait par contre la phase volontaire avant tout comme un obstacle à la réalisation d'une réforme fiscale écologique. Afin de ne pas empêcher tout progrès en matière de lutte contre le réchauffement climatique, la coalition pro-écologique était cependant prête à soutenir la proposition du Conseil fédéral. « *Lieber ein nur teilweise befriedigendes CO₂-Gesetz, das den Weg in Richtung ökologischer Steuerreform anbahnt, als gar nichts* » (Lehmann et Rieder 2002 : 25).

Ceci dit, nos entretiens permettent de confirmer l'hypothèse selon laquelle la priorité accordée aux instruments volontaires est le résultat d'un processus législatif au cours duquel deux coalitions d'acteurs s'opposent, dont les rapports de force sont profondément inégaux. Signalons que la faiblesse de la coalition pro-écologique mise en exergue ci-dessus ne se limite pas à notre objet d'étude, mais caractérise de manière plus générale la politique énergétique des années 1990. « *Erst*

⁶³ La préférence des partis de gauche et des associations de protection de l'environnement pour l'utilisation de taxes dans la politique énergétique suisse avait été démontrée empiriquement par Jegen (2001 : 206). « *On average, taxes score lower than collaborative agreements, but they find considerable support among the left and environmental organisations and to some extent among the CVP* ».

die neunziger Jahre brachten effektive Ergebnisse [...], welche letztlich klar vom bürgerlich getragenen, elektrizitätswirtschaftlichen Konsens geprägt sind (Ausrichtung auf freiwillige Massnahmen, Ablehnung von Energieabgaben). Anders gesagt [...] konnten sich die links-grünen Kräfte, welche regulative und marktwirtschaftliche Instrumente favorisieren, kaum durchsetzen » (Jegen 2003 : 82).

Selon notre *deuxième hypothèse*, le recours aux instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse est lié à l'absence d'une démarche coordonnée sur le plan international visant à lutter contre les émissions de gaz à effet de serre moyennant l'adoption d'une taxe sur le CO₂. Cette hypothèse est guidée par le raisonnement, évoqué dans la première hypothèse, suivant lequel la Suisse ne peut se permettre de faire cavalier seul en matière de taxation, si elle veut éviter une perte de compétitivité pour son économie nationale.

Pour pouvoir vérifier cette hypothèse, il faut analyser le lien existant entre la politique de CO₂ de la Suisse et celle de son principal partenaire économique, à savoir l'Union européenne, en particulier. De manière générale, nos interlocuteurs s'accordent à dire que la phase de conception de la politique de lutte contre le CO₂ en Suisse avait été fortement influencée, voire accélérée, par le contexte international. Les avis divergent cependant quant à l'ampleur de ce phénomène. Si la majorité pense que l'instauration d'un impôt sur les énergies fossiles à l'échelle européenne aurait favorisé l'introduction d'une taxe sur le CO₂ en Suisse, quelque uns ne doutent pas moins de la plausibilité de cette hypothèse. Selon eux, la décision de l'Union européenne d'adopter une taxe sur le CO₂ n'aurait pas eu de répercussions sur la Suisse⁶⁴.

Il est bien sûr délicat de juger de ces deux positions, tant notre hypothèse repose sur un raisonnement purement hypothétique. Ceci étant, il est néanmoins possible de se livrer à quelques réflexions qui invitent à relativiser la pertinence de notre variable indépendante. Force est de constater que l'échec de la tentative d'introduire une taxe

⁶⁴ Pour souligner la souveraineté de la Suisse en matière de politique climatique et énergétique, les défenseurs de ce point de vue avancent souvent le fait que la loi sur le CO₂ avait été décidée par le Parlement avant même que le Protocole de Kyoto n'eût été adopté.

combinée sur l'énergie et le CO₂ sur le territoire de l'Union européenne au début des années 1990 n'avait pas empêché plusieurs États européens de lever de leur propre gré des taxes⁶⁵. Ainsi, tous les pays nordiques, les Pays-Bas, puis la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France et l'Autriche ont successivement complété leur politique de l'environnement par ce genre d'instrument. Selon Meyer zu Himmern et Kirchgässner (1995 : 57), cet exemple montre que les États ont la possibilité de réformer unilatéralement leur système fiscal sans courir le risque d'infliger des coûts disproportionnés à l'économie. Comme nous l'avons relevé dans la partie théorique, cet argument en faveur d'une politique de l'environnement courageuse reste toutefois controversé à ce jour. Nos entretiens ont clairement permis de corroborer ce constat⁶⁶. Les résultats ambigus ne permettent cependant pas de porter un jugement définitif sur la pertinence de notre deuxième variable. Or, compte tenu du fait que plusieurs États européens connaissent depuis longtemps la taxation des énergies fossiles, il est probable que le lien entre la dynamique au niveau de l'Union européenne et la politique suisse de CO₂ est moins direct que nous l'avions supposé.

En ce qui concerne notre *troisième hypothèse*, à savoir la diffusion des expériences faites à l'étranger avec les instruments volontaires, le bilan est également mitigé. Certes, les autorités suisses avaient connaissance de l'intérêt croissant pour les approches volontaires dans plusieurs pays européens. « *D'ailleurs, à l'étranger aussi, notamment au Danemark, aux Pays-Bas et en Allemagne, les mesures librement consenties en faveur de la réduction des émissions de CO₂, très souvent combinées à des instruments économiques et légaux, gagnent en importance* » (EDI 1996b). Cette ouverture vis-à-vis de l'extérieur contraste cependant avec le rôle dérisoire que les expériences faites avec les accords négociés dans

⁶⁵ Après la décision du Conseil européen en décembre 1994 de renoncer à l'introduction obligatoire de la taxe, la Commission européenne avait proposé un nouveau projet de directives du 12 mai 1995 qui prévoyait la possibilité pour les États membres de légiférer seul en la matière (EDI 1996b).

⁶⁶ Selon une personne interrogée (entretien n° 3), le concept de *first-mover advantage* serait de nature avant tout théorique et ne s'appliquerait guère dans la pratique. Les entreprises seraient de toute façon obligées de réaliser constamment des améliorations technologiques pour rester concurrentielles sur le marché international.

d'autres Etats ont effectivement joué dans la politique climatique et énergétique suisse. A en croire nos interlocuteurs, l'influence s'est faite sentir avant tout « *sur le plan intellectuel* »⁶⁷. Dans ce contexte, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) – dont la Suisse est membre – semble avoir été particulièrement importante comme plate-forme de discussion et d'échange d'informations. Elle servait en fait de courroie de transmission entre les représentants de l'administration fédérale d'une part et la Communauté scientifique d'autre part.

S'il est donc vrai que les autorités suisses se sont inspirées des expériences faites avec les instruments volontaires notamment en Allemagne et aux Pays-Bas, il ne faut pas surestimer l'impact de ce transfert de connaissances sur l'orientation de la politique suisse de CO₂. On ne saurait ainsi parler d'une reprise d'un modèle ayant fait ses preuves à l'étranger⁶⁸.

5.1.2 La discussion des résultats

Dans le chapitre précédent, nous nous sommes interrogés sur les forces à l'œuvre qui ont conduit à inscrire le principe des mesures librement consenties dans la politique climatique et énergétique suisse. Pour répondre à cette question, nous avons étudié trois variables dont la prise en compte est suggérée par les théories de l'innovation dans les politiques publiques. Ainsi, nous avons postulé que l'introduction des instruments volontaires dans la loi sur le CO₂ est le résultat de la coïncidence de plusieurs facteurs, à savoir la force (faiblesse) de la coalition pro-économique (pro-écologique), l'absence d'une stratégie internationale relative à l'adoption d'une taxe sur le CO₂ et la diffusion des expériences faites avec les instruments volontaires à l'étranger.

⁶⁷ Entretien n° 11.

⁶⁸ L'intérêt des autorités suisses pour les expériences de l'Allemagne et des Pays-Bas peut s'expliquer selon les théories de la diffusion par l'existence d'un certain nombre de caractéristiques communes avec la Suisse. « *Ideen werden demnach primär in jenen Regionen aufeinander überspringen, die entweder eine gemeinsame Grenze bilden oder auf Grund gemeinsamer Merkmale [...] besondere Affinitäten zueinander aufweisen* » (Widmer et Rieder 2003 : 218). Pour les expériences de l'Allemagne et des Pays-Bas, voir Brugger et al. (1994).

En ce qui concerne la pertinence de notre modèle théorique, nos entretiens nous amènent à confirmer la validité de la première hypothèse. En revanche, nos résultats tendent à rejeter la troisième hypothèse. Quant à la deuxième hypothèse, elle souffre manifestement d'un défaut au niveau de sa construction, dans le sens que la causalité invoquée est moins impérative que nous l'avions supposée. Il n'en reste pas moins que la majorité des personnes interrogées est d'avis qu'une démarche coordonnée au sein de l'Union européenne en matière de taxation des énergies fossiles aurait facilité l'adoption en Suisse du projet de loi initial. Si ce travail ne vise pas en premier lieu à pondérer les trois variables en fonction de leur pouvoir explicatif, nos résultats permettent néanmoins de noter quelques variations significatives. Il ressort ainsi de notre recherche que la configuration des acteurs lors de la genèse de la loi sur le CO₂ figure clairement à la tête du classement, l'importance de ce facteur étant jugée primordiale par l'ensemble des interlocuteurs. D'après ce raisonnement, l'opposition farouche des partis bourgeois et des milieux économiques contre la première proposition du Conseil fédéral visant à combattre l'accroissement des concentrations de gaz à effet de serre à travers l'instauration d'une taxe d'incitation sur le CO₂ a préparé le terrain pour les instruments volontaires⁶⁹. Ceux-ci se trouvaient au centre du deuxième projet de loi, alors que la taxe n'y figurait plus qu'à titre subsidiaire. En faisant appel à la capacité autorégulatrice des agents économiques, l'adoption du principe des mesures librement consenties marque sans doute une nouvelle étape dans la politique climatique et énergétique suisse. Notons que ce tournant dans les rapports entre l'Etat et l'économie avait été consacré plus généralement par l'inscription en 1995 du principe de la coopération dans la loi sur la protection de l'environnement. A l'instar des lois respectivement sur le CO₂ et sur

⁶⁹ Le projet de loi initial était motivé par l'idée qu'il fallait en quelque sorte passer du normatif à l'incitatif pour surmonter les difficultés que la politique de l'environnement traditionnelle avait rencontrées vers la fin des années 1980. « *Nevertheless, there is now a general consensus that traditional environmental policy has (more or less) reached its limits. Therefore, the implementation and application of economic instruments of environmental policy is often demanded not only by environmentalists, but also by political authorities* » (Kirchgässner 1997 : 186).

l'énergie, ce principe met l'accent sur la subsidiarité et le partenariat. S'il est vrai qu'une affinité idéologique existe entre les approches volontaires et le principe de la coopération, un lien de causalité proprement dit ne saurait être établi pour autant. Nos interlocuteurs ont ainsi clairement déclaré que la solution finalement retenue dans la loi sur le CO₂ aurait été trouvée même sans l'adoption du principe de la coopération. Or, il est évident que la place centrale accordée aux instruments volontaires dans la politique climatique et énergétique suisse paraissait d'autant plus légitime à la lumière du principe de la coopération. *« Ainsi la loi sur le CO₂ s'intégrera-t-elle à la nouvelle orientation de la politique environnementale suisse telle que le Parlement l'a approuvée le 21 décembre 1995 en adoptant la modification de la loi sur la protection de l'environnement. Au lieu de procéder par des prescriptions ou par des interdictions légales, la loi se fonde plutôt sur des instruments économiques et sur des mesures librement consenties, faisant appel à la volonté de collaborer et au sens de la responsabilité des émetteurs de CO₂ » (EDI 1996b).*

A la différence de la première variable, les deux autres variables ne sont pas considérées comme prioritaires par nos interlocuteurs. Cela vaut en particulier pour la troisième hypothèse qui cherche à expliquer le recours aux instruments volontaires par la diffusion des expériences faites à l'étranger. La contribution réelle de cette variable semble effectivement être plutôt d'ordre symbolique. Ceci dit, notre recherche a permis de mettre en évidence l'existence d'un facteur supplémentaire que nous avons ignoré jusqu'à présent. Il s'agit du programme prédécesseur d'EnergieSuisse, appelé « Energie 2000 », lequel fonctionnait largement sur une logique volontaire. Lancé en 1991 suite à l'acceptation de l'article constitutionnel sur l'énergie, ce programme visait essentiellement à améliorer l'efficacité énergétique et à

promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables⁷⁰. Dans le cadre d'Energie 2000, on assistait vers 1995 à la création du « modèle énergétique suisse » qui jetait les premières bases pour la conclusion d'accords négociés avec l'économie. A l'instar du processus de détermination des conventions d'objectif actuel, les agents économiques intéressés à améliorer leur efficacité énergétique s'y regroupaient pour former des groupements d'entreprises⁷¹. A la différence d'aujourd'hui, les objectifs de réduction auxquels les entreprises s'engageaient, n'étaient cependant pas juridiquement contraignants. En plus, l'objectif d'émission de CO₂ et l'intensité en CO₂ n'y figuraient alors pas encore comme valeurs-cibles, les accords se limitant à l'indice de la consommation d'énergies fossiles. En lieu et place d'une agence spécifique, les entreprises étaient reliées de manière très souple à l'Office fédéral de l'énergie qui soutenait les activités par des contributions financières.

Or, en raison de l'absence d'un mécanisme de sanction, le programme Energie 2000 s'était soldé en fin de compte par des résultats somme toute médiocres. Le caractère strictement volontaire n'avait en effet pas permis d'atteindre les objectifs fixés. *« Jusqu'à présent, les actions librement consenties n'ont pas déployé d'effets à grande échelle. L'efficacité de mesures volontaires reste à prouver sur la base des expériences faites jusqu'à présent dans le cadre d'Energie 2000 » (EDI 1996b)*. Dans le secteur de l'économie, les efforts consentis par les entreprises s'étaient successivement érodés. Ainsi, sur les quelque 200 entreprises recensées en 2000, seule la moitié avait effectivement pris des mesures conformément à leur engagement. L'idée s'était alors imposée chez les responsables de la politique énergétique au niveau fédéral que les

⁷⁰ Concrètement, le programme Energie 2000 avait pour objectif de stabiliser jusqu'à l'an 2000 la consommation d'énergies fossiles (et par conséquent les émissions de CO₂) au niveau de 1990, puis de les réduire. Il visait aussi une diminution des taux de croissance et une stabilisation de la demande en électricité après l'an 2000. En outre, il fixait des objectifs quantitatifs concernant l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans l'approvisionnement en énergie, l'accroissement modéré de l'efficacité des forces hydroélectriques et l'augmentation du rendement des centrales nucléaires existantes (EDI 1996b).

⁷¹ Avec l'arrivée du programme EnergieSuisse en 2001, le « modèle énergétique suisse » fut transformé dans le « modèle énergétique pour les gros consommateurs ».

instruments volontaires devaient absolument comporter un élément de contrainte juridique si l'on voulait assurer leur efficacité. On comprend alors mieux pourquoi le programme EnergieSuisse, quoique couvrant à peu près le même type d'activités qu'Energie 2000, repose sur une interprétation du principe volontaire beaucoup moins large. Il est donc indispensable de tenir compte des expériences faites dans le cadre d'Energie 2000, lorsqu'on s'interroge sur les motifs de l'introduction des mesures librement consenties dans la loi sur le CO₂.

Tableau 2
Résumé synoptique des motifs de l'introduction des instruments volontaires

Modèle théorique	Variable indépendante	Validité
RESSOURCES/ OBSTACLES	Force (faiblesse) de la coalition pro-économique (pro-écologique)	✓
MOTIVATION	Absence d'une stratégie internationale visant à l'adoption d'une taxe sur le CO ₂	✓
EXTERNAL	Diffusion des expériences faites à l'étranger	—
	<i>Expériences faites dans le cadre du programme Energie 2000</i>	✓

Note : ✓ = validité confirmée de l'hypothèse (en gras : variable particulièrement importante) ; en italique : nouvelle variable mise en évidence.

5.2 Partie II : les conditions qui découragent l'application des instruments volontaires

Signalons d'emblée que l'analyse des facteurs ayant une influence négative sur le processus de détermination des conventions d'objectif s'est révélée sensiblement plus complexe que l'étude de la première partie. Cela est lié au fait que la deuxième partie de notre question d'analyse fait appel davantage au « monde vécu » des personnes interrogées ainsi qu'à leur appréciation générale de la politique suisse de CO₂. Un effort considérable de simplification était alors nécessaire pour synthétiser nos résultats au maximum. Ensuite, il convient de noter que le fait de nous concentrer sur les conditions qui freinent le

processus de détermination des conventions d'objectif ne revient pas à ignorer les déterminants positifs de ce processus. Sans le dire de manière explicite, les résultats dégagés par la suite s'appliquent généralement aussi dans le sens inverse.

5.2.1 La vérification empirique des hypothèses 4 à 6

Notre *quatrième hypothèse* part de l'idée que le processus de détermination des conventions d'objectif est influencé négativement par les faiblesses inhérentes à la loi sur le CO₂. Celles-ci auraient trait au manque d'incitation pour les entreprises peu gourmandes en énergie à conclure une convention d'une part et à l'absence d'une ordonnance précisant les règles du jeu relatives aux mécanismes flexibles d'autre part.

En ce qui concerne le premier aspect, il faut analyser tout d'abord les raisons qui motivent une entreprise à participer aux activités de l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC). De manière schématique, on peut distinguer deux cas de figure⁷². Pour les gros consommateurs et les entreprises consommant beaucoup d'énergie, l'intérêt de passer un accord avec la Confédération réside naturellement dans la possibilité d'être exempté de la taxe sur le CO₂. La situation est différente pour les entreprises dont la consommation d'énergie est plus faible. Ici, le choix de s'engager à réduire les émissions de CO₂ est dicté essentiellement par le critère de la rentabilité économique⁷³. Chaque entreprise évalue ainsi individuellement si elle est susceptible de sortir gagnante ou perdante de l'introduction d'une taxe sur le CO₂⁷⁴. Dans le premier cas, la part du produit de la taxe qui lui revient est supérieure au montant payé, ce qui renvoie à une consommation d'énergie en

⁷² Nous ne tenons pas compte ici des entreprises qui œuvrent à l'amélioration de leur efficacité énergétique et à la réduction de leurs émissions de CO₂ en dehors du cadre défini par l'AEnEC. De même, nous faisons abstraction des entreprises ayant quitté le processus de détermination des conventions d'objectif en cours de route.

⁷³ Il est vrai que d'autres motifs comme l'image de marque écologique ou l'obligation morale d'appuyer les décisions politiques, peuvent également entrer en ligne de compte. Nos entretiens suggèrent cependant que ces considérations ne jouent qu'un rôle secondaire.

⁷⁴ La seule inconnue dans cette équation est bien sûr le montant de la taxe sur le CO₂. Dans la pratique, les estimations sur le barème auquel la taxe serait fixée sont toutefois suffisamment précises pour faire ce calcul.

dessous de la moyenne. Dans une telle situation, l'entreprise va normalement s'acquitter de la taxe sur le CO₂. Dans le deuxième cas, le rapport est exactement inverse. L'entreprise préfère alors procéder à des investissements pour réduire ses émissions de CO₂, de sorte à se faire exonérer de la taxe ou, tout au moins, réduire la charge fiscale à un niveau économiquement supportable⁷⁵.

Ce mécanisme de base est compliqué par le fait que la redistribution du produit de la taxe est fonction du total des salaires déterminants dans l'AVS. Il s'ensuit que les entreprises ayant des frais salariaux élevés par rapport à la consommation d'énergie fossile – typiquement les entreprises de service – sont peu enclines à s'engager à réduire leurs émissions de manière juridiquement contraignante. Ce manque d'incitation résulte du fait que conformément à l'article 10 alinéa 5 de la loi sur le CO₂, les entreprises exonérées de la taxe sont exclues du remboursement du produit de la taxe. Si tel n'était pas le cas, les entreprises qui font un usage limité d'énergie trouveraient nettement plus d'intérêt à prendre l'engagement de réduire leurs émissions. Cela rendrait le processus de détermination des conventions d'objectif plus attrayant, notamment pour les petites et moyennes entreprises dont le potentiel d'économies est souvent significatif. Ceci dit, nos résultats permettent de valider l'hypothèse selon laquelle la mise en œuvre de la phase volontaire est entravée par le mécanisme de redistribution prévu dans la loi sur le CO₂. Nos interlocuteurs reconnaissent à l'unanimité que l'effet incitatif de la loi sur le CO₂ pourrait être considérablement renforcé si les groupes exonérés tiraient également profit du système de remboursement. Signalons au passage que le message initial sur la loi sur le CO₂ était précisément parti de ce principe et n'avait fait dans le remboursement aucune différence entre les entreprises assujetties à la taxe et les entreprises exonérées. Lors des débats, le Parlement s'était

⁷⁵ On parle dans ce contexte aussi de « conventions purement volontaires » qui ne sont pas conclues par les entreprises dans l'espoir d'être exemptées de la taxe, mais pour réduire les coûts énergétiques et donc également le montant consacré à une éventuelle taxe.

toutefois opposé à une double rémunération des entreprises exonérées et avait ajouté l'alinéa 5 à l'article 10⁷⁶.

Quant au deuxième aspect, nos résultats tendent à réfuter la thèse selon laquelle le manque de clarté en rapport avec l'imputation de mesures de réduction du CO₂ prises à l'étranger est susceptible d'entraver l'application des mesures librement consenties dans le secteur de l'économie. L'absence d'une ordonnance fixant les règles du jeu relatives aux mécanismes flexibles ne semble en effet pas avoir des conséquences négatives sur le processus de détermination des conventions d'objectif⁷⁷. Deux éléments d'explication peuvent être avancés à ce sujet : d'une part, les mesures de réduction internes sont forcément au premier plan dans le secteur des combustibles, celles-ci étant utilisées de manière stationnaire pour produire de la chaleur ou de l'électricité. La possibilité d'investir à l'étranger dans des projets de réduction de CO₂ apparaît alors plutôt comme un pis-aller, au cas où les mesures internes ne s'avèrent pas rentables. La question de savoir combien d'efforts de réduction, et sous quelles conditions, peuvent être réalisés à l'étranger revêt une importance plus grande dans le secteur des carburants. Comme nous le verrons plus loin, cette problématique est en effet au cœur du centime climatique. D'autre part, l'idée de participer dans un avenir plus ou moins proche à l'échange de certificats d'émission sur un marché international dont les contours restent pour le moment assez flous, paraît encore trop abstraite pour bon nombre d'entreprises. Rares seraient ainsi les entreprises qui ont d'ores et déjà intégré cette nouvelle donne dans leur planification.

Avant de passer à la cinquième variable, il y a lieu de relever une faiblesse supplémentaire au niveau du dispositif réglementaire ayant

⁷⁶ Une initiative parlementaire du Conseiller national Randegger (02.458) avait été déposée en octobre 2002 pour abroger cette disposition. Le Conseil national avait cependant décidé, le 11 novembre 2003, de ne pas donner suite à cette initiative.

⁷⁷ La part de mesures de réduction étrangères est désignée par le terme de « supplémentarité » et n'a pas été quantifiée à ce jour. De même, les conditions auxquelles ces mesures doivent satisfaire pour pouvoir être validées sur le plan interne (exigences de qualité) n'ont pas encore été déterminées. La loi sur le CO₂ se limite en effet à mentionner à l'article 2 alinéa 7 que « le Conseil fédéral peut tenir compte de manière appropriée des réductions d'émissions opérées à l'étranger et financées par la Confédération ou par des entreprises sises en Suisse ».

trait au concept de l'entreprise. D'après ce raisonnement, la loi sur le CO₂ part de l'idée qu'une entreprise s'apparente à une entité plus ou moins homogène, caractérisée par des structures relativement peu complexes. Or, cette image ne correspond aujourd'hui de moins en moins à la réalité. Il suffit de se rappeler à cet égard la tendance vers la décentralisation et la contractualisation de certaines activités qui jadis faisaient partie intégrante d'une entreprise. Ce changement n'est pas neutre sur le plan de la performance du processus de détermination des conventions d'objectif, dans la mesure où les problèmes de délimitation se multiplient en conséquence. La séparation des différents flux énergétiques existant au sein d'une entreprise est en effet centrale pour déterminer avec suffisamment de précision la quantité d'énergie consommée. La connaissance de celle-ci représente à son tour une condition nécessaire pour passer un accord avec la Confédération⁷⁸. Ceci dit, sans nous prononcer sur le bien-fondé de cet argument, nous pouvons néanmoins retenir que la définition incomplète, voire désuète, de ce que c'est une entreprise est probablement le prix de la simplicité de la loi sur le CO₂.

Selon notre *cinquième hypothèse*, les coûts de transaction liés à l'élaboration et à la conclusion d'un accord ont un effet négatif sur l'application des mesures librement consenties. L'existence de ce lien de causalité peut être clairement confirmée à la lumière de nos résultats. En effet, tous nos interlocuteurs souscrivent à la thèse que les coûts à la charge d'une entreprise intéressée de passer un accord avec la Confédération, concrètement les contributions versées à l'AEnEC et les frais internes, sont susceptibles d'entraver le processus de détermination des conventions d'objectif. En outre, ils reconnaissent à l'unanimité que le temps et les moyens financiers nécessaires à la négociation d'une convention d'objectif avaient été largement sous-estimés. Les difficultés

⁷⁸ L'exemple de l'industrie chimique illustre bien ces problèmes de délimitation. « *Bei der Festlegung der gemeinsamen Ziele stellt die Bestimmung der Energiemengen, die durch einzelne Unternehmen verbraucht werden, eine Knacknuss besonderer Art dar : Heute sind chemische und pharmazeutische Betriebe oft nicht mehr in klar abgrenzbaren Industriearealen tätig, sondern in Industrieparks mit einer Vielzahl von Besitzern und Nutzern, die sich nicht nach energiepolitischen Gesichtspunkten auseinander dividieren lassen* » (NZZ, 12./13.06.2004).

dans le démarrage de la phase volontaire seraient ainsi principalement dues à cette erreur d'appréciation⁷⁹. « *Die Umsetzung der freiwilligen Massnahmen benötigt viel Zeit. Da verschiedene Partner involviert sind – Unternehmensleitungen, Sachbearbeiter, Agentur, BUWAL, und BFE – können solche Prozesse nicht innerhalb eines Tages abgeschlossen werden* » (*Handelszeitung*, 23.07.2002).

De manière générale, l'opinion prévaut que le processus de détermination des conventions d'objectif s'est révélé beaucoup plus pénible que prévu. Ce verdict a de quoi surprendre si l'on se rend compte que les autorités étatiques avaient déjà attiré l'attention sur ce point dans le contexte du programme Energie 2000. « *Comme le montrent les expériences d'autres pays, il ne faut pas sous-estimer le temps et les moyens financiers nécessaires à la réalisation de mesures librement consenties* » (*EDI 1996b*).

Si le processus relatif à la signature et à la mise en œuvre d'une convention d'objectif occasionne dans son ensemble des coûts administratifs importants, l'importance de ce facteur vaut tout particulièrement pour les petites et moyennes entreprises (PME). Dans leur cas, les gains liés à la conclusion d'un accord risquent en effet de ne pas compenser les frais. Ce problème d'ordre financier peut être aggravé par d'autres difficultés comme le manque de personnel qualifié ou de compétences requises. Il n'est donc pas étonnant d'observer que le rapport coût-bénéfice soit souvent désavantageux dans le cas des PME⁸⁰. Notons que ce constat s'applique également à l'AEnEC, pour laquelle le travail avec les PME coûte globalement plus cher que cela ne rapporte. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'AEnEC n'avait pas initié d'elle-même le modèle benchmark qui est conçu spécifiquement pour les PME⁸¹.

⁷⁹ Les activités de l'AEnEC n'ont véritablement commencé à montrer leurs effets qu'à partir de la deuxième moitié de l'année 2002.

⁸⁰ Cela rejoint le constat fait par Muggli et al. (1998 : 84) : « *Das Problem der Vereinbarungen : sie sind relativ aufwendig in der Entstehungsphase, was insbesondere für KMU einen Nachteil darstellt* ». Sur la problématique des PME dans la politique de l'environnement, voir aussi Knoepfel (1992 : 27s.).

⁸¹ Initialement, l'AEnEC avait l'intention de se concentrer uniquement sur les gros consommateurs. Or, suite à l'intervention de la Confédération, elle devait également proposer un modèle pour les PME.

Comme nous l'avons déjà signalé, nos interlocuteurs estiment que la lourdeur administrative propre au processus de détermination des conventions d'objectif est un obstacle majeur. Les avis divergent cependant lorsqu'il s'agit d'en identifier les causes. Pour les représentants des milieux économiques, la responsabilité incombe avant tout à la Confédération qui aurait fixé des exigences à la fois trop élevées et trop détaillées. L'excès de régulation dont les autorités étatiques sont incriminées, est reconnu indirectement par l'AEnEC dans son communiqué de presse (2004). « *Naturellement, le chemin s'est révélé plus caillouteux que prévu et d'innombrables problèmes de détail ont d'abord dû être résolus avec l'OFEN et l'OFEP* ». Notons que l'appareil administratif bureaucratique de l'AEnEC est également dénoncé par plusieurs personnes interrogées. A cette critique, les représentants de l'administration fédérale rétorquent que la lourdeur du processus est en quelque sorte le corollaire de la règle de non-discrimination. Celle-ci obligerait de prendre en considération le potentiel d'économies individuel de chaque entreprise, plutôt que de prescrire un seul objectif de réduction qui s'applique de manière non différenciée à l'ensemble des entreprises. Toute tentative visant à simplifier le système actuel risquerait de porter atteinte à cette règle. Sans prendre position sur ces deux explications, nous pouvons conclure qu'il existe probablement un dilemme entre l'efficacité d'un côté et l'équité de l'autre.

Notre *sixième hypothèse* postule que l'engagement des entreprises à réduire leurs émissions de CO₂ est corrélé avec la probabilité qu'une taxe sur le CO₂ sera introduite. En planant sur la politique climatique et énergétique suisse comme une épée de Damoclès, la menace d'une taxe inciterait les agents économiques à prendre des actions concrètes pour améliorer leur efficacité en matière énergétique. La nécessité d'un mécanisme de sanction comme condition *sine qua non* à la réalisation de mesures librement consenties avait déjà été reconnue par le Conseil fédéral lors de l'élaboration de la loi sur le CO₂. « *Unbedingt notwendig ist die Verankerung der Abgabe aber auch, um überhaupt den Anreiz zu schaffen, dass freiwillige Massnahmen auf breiter Ebene greifen* » (EDI

1996a)⁸². Pour éviter que ce mécanisme puisse être torpillé, le Conseil fédéral avait refusé à l'époque de donner au Parlement la compétence de fixer le montant de la taxe. « *Forderungen, wonach auf die gesetzliche Verankerung der CO₂-Abgabe zu verzichten bzw. die Kompetenz für die Einführung der CO₂-Abgabe dem Parlament zu übertragen sei, lehnen wir deshalb ab* » (EDI 1997). Cette intervention ne fut pourtant pas couronnée de succès, dans la mesure où la loi sur le CO₂ prévoit aujourd'hui que le Parlement a le dernier mot à dire à propos du barème de la taxe⁸³.

La quasi-totalité des personnes interrogées se rallient à la thèse qu'il existe effectivement un lien entre l'engagement volontaire de l'économie et la crédibilité avec laquelle la menace de la taxe est brandie. « *Tatsächlich sind Unternehmen nur so lange motiviert, ihren CO₂-Ausstoss über freiwillige Zielvereinbarungen zu reduzieren, solange sie mit einer CO₂-Abgabe rechnen müssen* » (St. Galler Tagblatt, 12.09.2003). L'ambiguïté par rapport à l'introduction d'une taxe sur le CO₂ aurait donc clairement un effet négatif sur le processus de détermination des conventions d'objectif. « *Damit der jetzt eingeschlagene, freiwillige Weg doch noch erfolgreich werde, müssten die Unsicherheiten über die Umsetzung des Gesetzes ausgeräumt werden* » (Südostschweiz, 12.09.2003). Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler que la mise en œuvre de la phase volontaire avait commencé à rencontrer des problèmes, au moment où des doutes avaient surgi quant à la vraisemblance de la taxe. On rejoint ici plus généralement l'argument avancé dans la littérature suivant lequel l'application des mesures librement consenties présuppose l'existence d'un esprit de coopération et de confiance mutuelle entre l'Etat et l'économie. Il va de soi que le manque de clarté par rapport aux conditions-cadre politiques va à l'encontre de cet objectif. « *Whether they are known as voluntary*

⁸² Cette déclaration doit être vue en rapport avec les expériences ambivalentes faites avec les instruments volontaires dans le cadre du programme Energie 2000 (voir chapitre 5.1.2).

⁸³ Pour les partis de gauche et les associations écologiques, le fait d'avoir transféré cette compétence au Parlement constitue un défaut majeur de la loi sur le CO₂. Selon eux, on aurait dû laisser la compétence au Conseil fédéral, tout en définissant de manière contraignante les démarches à suivre.

agreements, agreements, or covenants, these mechanisms demand a high level of trust between industry and regulator. After all, if they are to be effective, firms will often be required to cooperate in making painful efforts to improve their environmental performance. This cooperation depends on the same conditions which were identified in the previous chapter as the basis for flexible regulatory approaches : good quality dialogue and stability of environmental policy » (Wallace 1995 : 250s.). Précisons que l'incertitude qui règne actuellement dans la politique suisse de CO₂ est associée uniquement à la taxe sur le CO₂, à l'exclusion d'autres sources d'incertitude possibles comme par exemple les coupures dans le budget du programme EnergieSuisse ou la non-ratification du Protocole de Kyoto. Nos entretiens suggèrent effectivement que ces événements n'ont aucune influence sur le processus de détermination des conventions d'objectif⁸⁴.

Ceci dit, une personne interrogée ne considère pas moins comme « aberrant » le raisonnement suivant lequel la menace de la taxe pourrait agir comme un catalyseur à la conclusion des accords négociés⁸⁵. Selon elle, il n'y a aucune raison de mettre en cause la séparation formelle des deux phases prévues dans la loi sur le CO₂. Et de reprocher à l'AEnEC d'avoir opéré un revirement fondamental, celle-ci adhérant aujourd'hui à la vision (majoritaire) décrite ci-dessus. Sans nous attarder sur les motifs derrière cette position (minoritaire), nous n'arrivons pas à nous défaire de l'impression que le refus inconditionnel d'une taxe sur le CO₂ y est pour beaucoup. Etant donné le degré d'approbation très faible de cette objection, il nous paraît légitime de ne plus y revenir par la suite.

Si l'existence d'un mécanisme de sanction cohérent et univoque constitue dès lors une condition nécessaire à l'exécution efficace des instruments volontaires, il faut ajouter que cette règle ne vaut pas pour toutes les entreprises de la même manière. Ainsi, deux cas doivent être distingués selon que les entreprises ont conclu ou non une convention

⁸⁴ Précisons tout de même que la non-ratification du Protocole de Kyoto est parfois utilisée par les opposants à une taxe sur le CO₂ comme prétexte pour mettre en cause l'engagement pris de la Suisse sur le plan international.

⁸⁵ Entretien n° 3.

d'objectif dans le but de s'exonérer d'une taxe éventuelle. Dans le premier cas, l'incertitude liée à l'introduction de la taxe est susceptible de n'avoir qu'un impact relativement limité sur la stratégie de l'entreprise, celle-ci profitant de toute manière des mesures d'économies prises. L'instauration d'une taxe sur le CO₂ ne ferait alors que renforcer l'appartenance vis-à-vis de l'engagement. Ceci étant, on ne peut exclure complètement le risque de voir des groupements d'entreprises se dissoudre au cas où l'incertitude devrait persister. « *Jetzt droht die Gefahr, dass sie betrogen werden. Denn wenn die CO₂-Abgabe gar nicht eingeführt wird, können sie auch nicht davon befreit werden. [...] Falls nicht bald einmal Klarheit geschaffen wird, besteht die Gefahr, dass die Klimagruppen der EnAW sich auflösen* » (Cash, 25.09.2003). A en croire nos interlocuteurs, ce danger ne doit cependant pas être surestimé.

La situation est différente dans le cas des entreprises ayant conclu une convention purement volontaire, c'est-à-dire sans l'intention de se faire exonérer de la taxe. Ici, le spectre d'un renchérissement de l'énergie donne en principe une incitation à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire les émissions de CO₂. Par conséquent, la mise en cause de la loi sur le CO₂ risque d'avoir un effet démobilisateur sur ce type d'entreprises. Comme nous l'avons vu dans la discussion de l'hypothèse 4, l'ampleur de ce phénomène dépend toutefois des coûts de dépollution différents d'une entreprise à l'autre.

5.2.2 La discussion des résultats

Dans le chapitre précédent, nous avons analysé les conditions susceptibles d'empêcher l'application des instruments volontaires. A cet effet, nous nous sommes basés sur les accords négociés conclus en vertu de la loi sur le CO₂ entre la Confédération par l'intermédiaire de l'AEnEC d'une part et les entreprises d'autre part. En référence aux théories classiques de la mise en œuvre des politiques publiques, nous avons retenu trois variables potentiellement pertinentes. Sur cette base, nous avons formulé l'hypothèse que le processus de détermination des conventions d'objectif est influencé négativement par les faiblesses inhérentes à la loi sur le CO₂, les coûts administratifs élevés ainsi que par la stratégie attentiste de certaines entreprises.

Les résultats de notre recherche ne laissent pas de doutes quant à la pertinence de notre modèle théorique. Nos interlocuteurs s'accordent ainsi à dire que les trois variables choisies jouent un rôle important dans la mise en œuvre de la phase volontaire. En particulier les coûts administratifs élevés et la crédibilité insuffisante de la menace d'introduire une taxe constituent selon eux des freins importants à la signature des accords négociés⁸⁶. Au-delà de ces trois variables, nos entretiens ont permis de mettre en évidence deux autres facteurs critiques susceptibles de freiner le processus de détermination des conventions d'objectif : la répartition des compétences décisionnelles au niveau fédéral et l'organisation de la branche. Quant au premier facteur, plusieurs personnes interviewées déplorent le fait que la politique suisse de CO₂ est gérée conjointement par deux offices fédéraux, à savoir l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage et l'Office fédéral de l'énergie. Vu de l'extérieur, la répartition des compétences décisionnelles entre ces entités administratives ne paraît pas toujours être très claire. Pis encore, les signaux politiques émis par les deux offices sont souvent perçus comme incongrus, voire contradictoires, d'où l'impression d'avoir affaire à deux partenaires aux « *conceptions, revendications et objectifs partiellement divergents* »⁸⁷. En ce qui concerne l'organisation de la branche, il faut souligner l'importance du rôle des associations faitières dans la motivation de leurs membres à s'engager pour la protection du climat. L'engagement personnel des dirigeants de telles organisations peut en effet faciliter l'adhésion des entreprises au processus de détermination des conventions d'objectif⁸⁸. Inversement, des blocages peuvent survenir lorsque de nouveaux dirigeants d'entreprises qui mettent en cause les efforts librement consentis, arrivent au pouvoir. On répertorie ainsi plusieurs cas aujourd'hui, où des groupements d'entreprises ont suspendu leurs travaux en raison

⁸⁶ Nous rejoignons sur ce point la constatation faite par Knoepfel (1994 : 67). « *Bezüglich Umweltpolitik sind industrielle und gewerbliche Unternehmen interessiert an der Kontrolle möglichst geringer Fixkosten, an Planungssicherheit bezüglich Investitionsbedingungen und an einer Wettbewerbsneutralität staatlicher Massnahmen* ».

⁸⁷ Entretien n° 1.

⁸⁸ Des exemples peuvent être trouvés dans l'industrie chimique, dans l'industrie textile ou dans le secteur des transporteurs.

d'une alternance au niveau de la direction. S'il s'avère donc indispensable de tenir compte du facteur humain pour expliquer l'efficacité de la phase volontaire, la structure (naturelle) de la branche ne semble par contre pas être un critère décisif. Tout indique effectivement que le nombre d'entreprises au sein d'une branche donnée n'a aucune influence sur le déroulement du processus de détermination des conventions d'objectif⁸⁹.

Tableau 3

Résumé synoptique des facteurs ayant une influence négative sur le processus de détermination des conventions d'objectif

Modèle théorique	Variable indépendante	Validité
Programme politico-administratif	Faiblesses au niveau de la loi sur le CO ₂ <ul style="list-style-type: none"> • manque d'incitation • manque de clarté en rapport avec les mécanismes flexibles • <i>concept désuet de l'entreprise</i> 	✓ (✓) ✓
Arrangement de l'autorité d'exécution	Coûts administratifs élevés <i>Répartition floue des compétences décisionnelles au niveau fédéral</i>	✓ ✓
Attitude des groupes-cibles	Stratégie attentiste de certaines entreprises <i>Manque d'intérêt des dirigeants d'entreprise</i>	✓ ✓

Note : ✓ = validité confirmée de l'hypothèse (en gras : variable particulièrement importante) ; en italique = nouvelle variable mise en évidence.

L'objectif de ce travail ne s'arrêtant pas à la vérification de nos hypothèses, nous allons maintenant resituer notre objet d'étude dans le contexte plus général de la politique suisse de CO₂. Tout d'abord, il

⁸⁹ L'absence d'une causalité entre le nombre d'entreprises et l'efficacité du processus de détermination des conventions d'objectif peut s'expliquer par le fait que les entreprises intéressées à réduire leurs émissions de CO₂ s'organisent dans des groupements de taille plus ou moins homogène.

importe d'attirer l'attention sur le fait que le principe des mesures librement consenties est accueilli favorablement par toutes les personnes interrogées. L'appréciation dans l'ensemble très positive du processus de détermination des conventions d'objectif peut s'expliquer par les progrès encourageants réalisés à ce jour dans le secteur de l'économie. Nos interlocuteurs reconnaissent toutefois d'avoir largement sous-estimé le temps et les moyens financiers nécessaires à l'élaboration et à la conclusion des accords négociés.

Dans ce contexte, deux bémols doivent être apportés pour appréhender correctement le potentiel lié aux efforts librement consentis : premièrement, force est de constater que l'efficacité de la phase volontaire diminue au fur et à mesure que le processus de détermination des conventions d'objectif avance. Ayant démarré avec l'engagement de quelques grands émetteurs de CO₂, le processus se caractérise aujourd'hui par la présence d'une multitude d'entreprises dont la consommation d'énergies fossiles est nettement plus faible. Par conséquent, la courbe mesurant la proportion des émissions de CO₂ maîtrisée par l'AEnEC ne cesse actuellement de s'aplatir. En l'occurrence, on peut raisonnablement supposer que la courbe va atteindre son maximum à environ 40 à 50% des émissions de CO₂ imputables à l'économie, le reste étant attribuable aux entreprises qui font un usage limité d'énergie. Deuxièmement, l'importance de l'économie en tant qu'émettrice de CO₂ doit être relativisée sur le plan quantitatif, ce secteur n'étant responsable que de 30% environ des émissions totales en Suisse. Il est donc impératif de garder les proportions, dès lors que l'on cherche à évaluer la contribution réelle des conventions d'objectif. En effet, même dans le scénario le plus optimiste, la part comptabilisée à travers des conventions ne dépasserait un volume équivalent à 12 à 15% de la consommation totale d'énergies fossiles en Suisse⁹⁰.

Cela montre bien que l'impact des instruments volontaires appliqués dans le secteur de l'économie est forcément limité, ceux-ci ne pouvant

⁹⁰ Ce pourcentage est obtenu en divisant la consommation totale d'énergies fossiles en Suisse (40 millions de tonnes de CO₂) par la moitié du montant total de CO₂ émis par l'industrie et les services (5 à 6 millions de tonnes de CO₂).

se substituer à d'autres types d'instruments plus performants sous l'angle de l'efficacité environnementale. Comme nous avons eu l'occasion de le constater à plusieurs reprises, cette limite propre aux approches volontaires est communément admise dans la littérature. « *However, whereas – at least in theory – technical standards, individual or general emission standards, tradable permits and emission taxes are supposed to achieve a certain quality goal, the so-called flexible instruments and tax incentives are not expected to have a specific quantitative effect. [...] Therefore, flexible instruments are no substitute for command-and-control or economic instruments if the aim is to achieve a specific environmental quality* » (Holzinger et Knoepfel 2000 : 28s.). Ces réflexions nous amènent plus généralement à conclure à l'existence d'un dilemme au niveau des instruments volontaires entre les critères de l'acceptabilité et celui de l'efficacité. Nous rejoignons ici l'enseignement tiré dans le chapitre 1.2.2, où nous avons évalué les accords négociés à la lumière de plusieurs critères (voir Tableau 1). « *Therefore we can generalise that collaborative agreements respond to consensual and implementing claims, but are not considered as sufficient by the key actors with respect to sustainability considerations* » (Jegen 2001 : 204)⁹¹. Le cas échéant, l'acceptabilité politique plutôt élevée des mesures librement consenties contraste avec leur performance écologique somme toute médiocre. Par analogie, le raisonnement inverse s'applique à l'instrument de la taxe sur le CO₂. Il est en effet vrai que les chances d'assister en Suisse à l'introduction d'une taxe sur le CO₂ – aussi bien fondée qu'elle soit sur le plan scientifique – doivent être fortement relativisées aujourd'hui. « *Die heutige Zusammensetzung von Regierung und Parlament lassen die Chance auf eine Einführung der CO₂-Lenkungsabgabe als gering erscheinen* » (Zürichsee-Zeitung, 06.03.2004). Si nos interlocuteurs interprètent de manière similaire les expériences faites avec les mesures librement consenties, ils diffèrent cependant dans leurs conceptions quant aux futures actions politiques à prendre. Pour les uns, typiquement les représentants des partis de gauche et des

⁹¹ Skjaerseth (2000 : 75) abonde également dans ce sens. « *Thus, the real advantage of voluntary agreements lies probably more with their political feasibility than their presumed effectiveness* ».

organisations écologiques, les écarts subsistant au niveau des carburants et des combustibles par rapport aux objectifs de réduction ne sauraient être comblés par les instruments volontaires, mais nécessitent l'introduction le plus rapidement possible d'une taxe sur le CO₂. L'attitude attentiste dont feraient preuve les autorités étatiques par rapport à la décision d'introduire une taxe est jugée inadmissible par ce côté-là. La « paralysie » du Département responsable en particulier serait d'autant plus difficile de comprendre que les perspectives pour le CO₂, calculées en 2002 et actualisées en 2004, ont clairement démontré l'insuffisance des mesures librement consenties⁹². Aux antipodes de cette position, les représentants des partis bourgeois et des associations économiques maintiennent que la seule alternative viable consiste à prolonger la phase volontaire. Dans cette optique, il est primordial d'accorder le temps nécessaire aux mesures librement consenties pour que celles-ci puissent pleinement montrer leurs effets⁹³. A titre d'exemple, on peut citer la déclaration de position de Swissmem, l'association faîtière de l'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux. « *Lenkungsabgaben mit Rückerstattung, wie die CO₂-Abgabe, werden hingegen akzeptiert – allerdings nur, wenn mit freiwilligen Massnahmen das definierte Ziel nicht zu erreichen ist* » (Swissmem 2004 : 2).

La question litigieuse est donc bel et bien celle de savoir quelle durée il y a lieu de réserver à la phase volontaire⁹⁴. Il est intéressant de noter au passage que cette querelle n'est pas aussi nouvelle qu'on pourrait le penser. Les esprits étaient en effet déjà profondément divisés sur ce point lors de l'élaboration de la loi sur le CO₂. « *Le PRD et les milieux*

⁹² Entretien n° 5.

⁹³ Précisons que parmi les partis politiques, l'UDC est particulièrement ferme dans son opposition à une taxe sur le CO₂. Pour le PRD et le PDC, cette option reste valable pour autant que les mesures librement consenties ne permettent pas d'atteindre les objectifs de réduction.

⁹⁴ L'importance de la dimension temporelle se manifeste aussi dans les visions antagonistes par rapport à l'orientation à plus long terme de la politique climatique et énergétique suisse. Les Verts et les associations écologiques considèrent que les efforts actuels de réduction des émissions de CO₂ ne constituent qu'un premier pas très modeste pour enrayer le réchauffement climatique. « *Mittel- und langfristig müssen die schweizerischen Emissionen von heute 10 auf 1 bis 2 t CO₂ pro Person und Jahr sinken* » (WWF 2004).

économiques souhaitent que la phase initiale (mesures librement consenties sans taxe sur le CO₂) soit prolongée au-delà des 4 ans de durée minimale prévue (le Vorort propose 6 ans au minimum) » (EDI 1997a). Le débat sur la durée de la phase volontaire est alimenté aujourd'hui par les partisans du centime climatique qui estiment indispensable d'accorder à cet instrument la chance d'apporter une contribution à la réalisation des objectifs de réduction, de sorte à éviter l'introduction d'une taxe sur les carburants⁹⁵. Dans cette conception, l'instauration d'un impôt sur les énergies fossiles n'est légitime qu'au cas où le centime climatique n'aurait pas l'effet escompté. En partant de l'idée réaliste d'une durée minimale de trois ans pour mettre en place le centime climatique et pour tester son efficacité, on peut en déduire qu'une taxe éventuelle ne serait pas introduite avant 2008. Pour les partis de gauche et les associations écologiques, la proposition de grever les carburants d'un centime revient à une simple manœuvre tactique visant à retarder la mise en œuvre de la loi sur le CO₂. Jugé inacceptable pour plusieurs raisons évoquées dans l'introduction, le centime climatique est considéré par ce camp comme une tentative à peine déguisée de saper l'esprit de la loi.

En guise de conclusion, il nous paraît judicieux de terminer avec trois constats généraux : Premièrement, force est de reconnaître que derrière le débat sur la durée de la phase volontaire se profilent des attitudes fondamentalement opposées par rapport à l'instrument de la taxe sur le CO₂. De manière schématique, on peut dire que les partis bourgeois et les milieux économiques considèrent la taxe en principe comme une solution de dernier recours qui n'a aucune raison d'être dans l'immédiat. Pour les partis de gauche et les organisations de protection de l'environnement par contre, la taxe sur le CO₂ constitue la pièce maîtresse de la politique climatique et énergétique suisse qu'il ne

⁹⁵ On peut distinguer au fond deux variantes du centime climatique : d'une part, le projet « classique » qui ne vise que les carburants, d'autre part, le centime climatique « intégral » qui comprend en plus les combustibles. Selon cette deuxième version, les recettes devraient être utilisées pour financer des mesures prises dans les domaines aussi bien des combustibles que des carburants. Les réductions obtenues grâce aux mesures internes ne seraient cependant imputées non pas à l'objectif de réduction des combustibles, mais à celui des carburants.

faudrait tarder à mettre en œuvre. Si les convictions de base partagées par ces deux clans sont restées inchangées depuis l'élaboration de la loi sur le CO₂, la polarisation ne s'est pas moins accentuée. L'intensité avec laquelle les milieux économiques en particulier luttent contre l'introduction d'une taxe sur le CO₂ a en effet considérablement augmenté sous l'influence du centime climatique. Pour preuve, signalons l'engagement ferme de l'économie pour la loi sur le CO₂ au lendemain de la votation sur les trois projets de promotion énergétique en 2000. « *Noch im Jahr 2000 war von der Wirtschaft im Abstimmungskampf gegen die drei Energievorlagen – Lenkungsabgabe, Solarinitiative und Förderabgabe – das CO₂-Gesetz als bessere Alternative gepriesen worden* » (*Zürichsee-Zeitung*, 06.03.2004). L'appui généralisé dont la loi sur le CO₂ avait alors bénéficié ne s'est révélé que de durée limitée. Dans ce contexte, il n'est pas inutile de relever le rôle de la taxe sur les composés organiques volatils (COV), introduite au niveau fédéral en 1995. Selon l'avis unanime de nos interlocuteurs, la controverse autour de l'efficacité de cet instrument économique, notamment la mise en cause de la simplicité du mécanisme de prélèvement et de redistribution, a contribué à discréditer les taxes d'incitation en tant que telles. En faisant un exemple, la taxe sur les COV aurait donc en quelque sorte préjugé l'introduction de la taxe sur le CO₂.

Deuxièmement, plus l'introduction de la taxe sur le CO₂ est repoussée, moins les chances de réalisation de celle-ci sont bonnes. Pour pouvoir inverser la tendance actuelle, le montant de la taxe devrait être effectivement de plus en plus élevé au fur et à mesure que l'on s'approche de la période d'évaluation 2008-2012. Cela s'explique par le fait que pour avoir un effet d'incitation, les instruments économiques ne fonctionnent qu'à une échéance relativement longue⁹⁶. Or, on peut supposer que l'acceptabilité politique de la taxe sur le CO₂ décroît avec la hauteur à laquelle celle-ci devrait être fixée. Il est évident que la flambée du prix de pétrole à laquelle on assiste à l'heure actuelle ne

⁹⁶ L'exemple du parc immobilier qui ne se renouvelle en moyenne que tous les 100 ans est particulièrement parlant à cet égard.

favorise pas non plus l'idée d'un renchérissement artificiel induit par la taxe sur le CO₂⁹⁷.

Troisièmement, la question de la prise en compte des réductions obtenues à l'étranger pour la réalisation des objectifs de CO₂ a gagné en importance avec l'idée du centime climatique. En revanche, le processus de détermination des conventions d'objectif n'est pas affecté négativement par l'absence d'un plafond fixant la part des activités de réduction admissibles à l'étranger. Il n'empêche que les avis divergent fortement quant à la prise en compte de cet instrument : alors que les partisans du centime climatique militent en faveur d'une utilisation extensive des mécanismes flexibles, les partis de gauche et les organisations écologiques soulignent la nécessité de concentrer les efforts sur des mesures internes. Il est intéressant de noter à cet égard que les opposants du centime climatique reconnaissent d'avoir commis une erreur en s'abstenant de réagir lorsque le projet fut proposé par l'Union pétrolière en automne 2002⁹⁸. Selon eux, le blocage actuel aurait pu être évité si on avait clairement fixé à l'époque les détails s'appliquant au centime climatique.

⁹⁷ En revanche, le renchérissement des énergies fossiles aura tendance à rendre plus attrayant les conventions purement volontaires qui ne sont pas conclues par les entreprises dans l'espoir d'être exemptées de la taxe, mais pour réduire les coûts énergétiques.

⁹⁸ Entretien n° 5.

Conclusion

Dans ce travail nous avons cherché à expliquer pourquoi la politique climatique et énergétique suisse repose aujourd'hui en grande partie sur des instruments volontaires. Parallèlement, nous avons essayé d'identifier les conditions qui entravent l'application des mesures librement consenties dans le secteur de l'économie. Ces deux questions complémentaires ont été étudiées à l'exemple de la loi sur le CO₂.

De manière générale, les résultats de notre recherche confirment largement la validité de notre modèle théorique. Ainsi, le choix d'accorder la priorité aux instruments volontaires s'explique avant tout par la configuration d'acteurs lors de l'élaboration de la loi sur le CO₂. Il s'avère effectivement que la résistance des partis bourgeois et des milieux économiques contre l'introduction d'une taxe obligatoire a motivé les autorités étatiques à opérer ce volte-face. Le fait qu'une taxe d'incitation est néanmoins inscrite dans la loi à titre subsidiaire se comprend à la lumière des expériences ambivalentes faites avec les approches purement volontaires dans le cadre du programme Energie 2000. En ce qui concerne l'application des mesures librement consenties, nous avons pu observer que la mise en œuvre de la phase volontaire est entravée par le manque de crédibilité du mécanisme de sanction prévu dans la loi. En effet, l'incertitude quant à l'introduction de la taxe sur le CO₂ se solde globalement par un effet démobilisateur sur les entreprises ayant un intérêt à réduire leur consommation d'énergies fossiles. En outre, les coûts administratifs élevés liés à l'élaboration et à la conclusion d'un accord négocié, de même que les faiblesses existantes au niveau de la loi sur le CO₂ ont également une influence négative sur le processus de détermination des conventions d'objectif. Parmi les faiblesses mises en évidence, il y a lieu de mentionner en particulier le manque d'incitation pour certaines entreprises à s'engager à réduire leurs émissions de CO₂.

Ceci dit, on assiste actuellement dans la politique climatique et énergétique suisse à un blocage dû au « gel » de la taxe sur le CO₂. Si la mécanique de la loi ne laisse en principe aucune ambiguïté par rapport

aux démarches à prendre, la réalité est cependant beaucoup moins limpide. Ainsi, les opposants à une taxe sur le CO₂ argumentent que le potentiel des efforts librement consentis est loin d'être exploité et qu'il faut d'abord épuiser toutes les possibilités avant de recourir à des instruments plus contraignants. A l'opposé, les partisans d'une taxe dénoncent ce discours en le qualifiant de manœuvre purement tactique. Pour eux, la nécessité de monter d'un cran est commandée par l'insuffisance des instruments volontaires à atteindre les objectifs de réduction. S'il est vrai que ces deux positions antagonistes ne sont pas nouvelles dans la politique suisse de CO₂, l'intensité avec laquelle les deux clans s'affrontent aujourd'hui a nettement augmenté sous l'influence du centime climatique. En effet, l'idée de prélever environ un centime sur les carburants de sorte à financer des mesures de réduction de CO₂ en Suisse ainsi qu'à l'étranger, a encore accentué le clivage existant entre les partis bourgeois et les milieux économiques d'un côté et les partis de gauche et les associations écologiques de l'autre. Le centime climatique illustre d'ailleurs très bien les conceptions divergentes à la base des deux camps : alors que pour les premiers, la mise en œuvre de la loi sur le CO₂ doit se faire de manière la plus souple qui soit, pour les deuxièmes, toute tentative de flexibiliser davantage les conditions-cadre constitue une violation de l'esprit de la loi. Précisons que la controverse en cours ne concerne pas seulement la durée de la phase volontaire, mais aussi l'utilisation des mécanismes flexibles pour atteindre les objectifs fixés.

Il serait sans doute prématuré de spéculer ici sur l'évolution future de la politique climatique et énergétique suisse, d'autant plus que la consultation des milieux intéressés sur les quatre variantes retenues par le Conseil fédéral en juin dernier n'a pas encore eu lieu. Or, les résultats de celle-ci sont centraux pour pouvoir déterminer quel cheval la Suisse va enfourcher en matière de lutte contre les changements climatiques.

Ceci dit, il est néanmoins possible d'affirmer d'ores et déjà qu'une combinaison d'instruments, en l'occurrence entre la taxe et le centime climatique, se profile comme la solution la plus probable. Vu la résistance actuelle contre l'imposition de la consommation des énergies fossiles, les chances d'aboutissement d'une pure taxe sur le CO₂

paraissent en effet à priori dérisoires. D'un point de vue théorique, cette perspective est quelque peu déconcertante, dans la mesure où elle va à l'encontre de l'avis exprimé notamment par l'OCDE (2003 : 12), en vertu duquel l'adoption d'une approche volontaire ne devrait en aucun cas hypothéquer l'adoption ultérieure d'autres instruments d'intervention, éventuellement plus efficaces sous l'angle de l'environnement.

Pour terminer, il nous appartient de formuler quelques recommandations à l'adresse des autorités étatiques, susceptibles d'être confrontées au défi posé par les approches volontaires : d'une part, il faut souligner l'importance d'un cadre légal clair qui laisse le moins de marge de manœuvre possible aux acteurs concernés par la politique en question. Comme nous l'avons constaté, le flou existant au niveau de la loi sur le CO₂, lui-même tributaire de la dialectique entre la taxe et les mesures librement consenties, invite aux jeux stratégiques qui mettent en danger l'exécution du programme politique en tant que tel. Dans ce contexte, il est primordial aussi de fixer avec précision le mécanisme de sanction afin de renforcer l'effet de la menace. L'exemple de la loi sur le CO₂ montre bien à quel point la crédibilité de celle-ci s'avère centrale pour assurer une mise en œuvre efficace. D'autre part, les autorités d'exécution ont intérêt à appliquer avec rigueur le dispositif ainsi arrêté et à ne pas multiplier les ambiguïtés par des messages contradictoires. Il y a effectivement de bonnes raisons de croire que la crédibilité de la taxe sur le CO₂ serait plus élevée aujourd'hui, si le Conseil fédéral avait réagi plus tôt aux appels de la communauté scientifique démontrant l'insuffisance des mesures librement consenties.

Annexe 1. Mesures de protection du climat en Suisse

Aperçu des politiques sectorielles ayant une incidence sur le climat

Politique sectorielle	Principales mesures	Gaz concernés
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur le CO₂ : mesures librement consenties, taxe subsidiaire sur le CO₂ • Politique de protection de l'air : réduction des émissions de polluants qui contribuent à la formation de gaz à effet de serre • Encouragement des carburants désulfurés • Interdiction de mettre en décharge des déchets combustibles, utilisation des gaz émis par les décharges en remplacement des agents énergétiques fossiles • Réglementation sur les gaz à effet de serre synthétiques 	CO ₂ divers CO ₂ CH ₄ , CO ₂ HCF, PFC, SF ₆
Energie	<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur l'énergie : utilisation rationnelle de l'énergie et encouragement des énergies renouvelables • Programme « SuisseEnergie » <ul style="list-style-type: none"> - conventions avec des groupes d'entreprises - convention avec les importateurs d'automobiles pour la réduction de la consommation spécifique des véhicules - stratégie des cantons dans le domaine des bâtiments : Minergie, programme d'encouragement, lois cantonales sur l'énergie - EtiquetteEnergie pour les voitures et les appareils - conduite économique : Ecodrive 	CO ₂ CO ₂ , N ₂ O

Transports	<ul style="list-style-type: none"> • Transfert du trafic des marchandises vers le rail • redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) • extension et encouragement des transports publics 	<p>CO₂, N₂O</p> <p>CO₂, N₂O</p> <p>CO₂</p>
Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • la production biologique, la production intégrée et une exploitation écologique diminuant les émissions de gaz à effet de serre 	<p>CH₄, N₂O</p>
Forêts	<ul style="list-style-type: none"> • exploitation selon les principes du développement durable, protection de la surface forestière • protection du bois comme matériau de construction et agent énergétique 	<p>CO₂</p> <p>CO₂</p>

Adapté de : OFEFP (2004)

Annexe 2. Le questionnaire semi-standardisé

Die vorliegende Arbeit hat die freiwilligen Instrumente in der schweizerischen Klima- und Energiepolitik zum Gegenstand. Anhand des CO₂-Gesetzes soll in einem ersten Teil der Frage nachgegangen werden, wie es dazu kam, dass in der schweizerischen Klima- und Energiepolitik auf freiwillige Instrumente gesetzt wurde. Um diese Frage zu beantworten, werden drei Hypothesen formuliert. Im zweiten Teil der Untersuchung steht die aktuelle Umsetzung der freiwilligen Phase im Vordergrund. Ausgehend von den bisher erarbeiteten Zielvereinbarungen sollen die gemachten Erfahrungen mit freiwilligen Instrumenten diskutiert und die den Zielvereinbarungsprozess hemmenden Faktoren identifiziert werden.

Teil 1 Gründe für die Einführung von freiwilligen Instrumenten in der Klima- und Energiepolitik

Im März 1994 wurde eine Vernehmlassung zum Entwurf des Bundesgesetzes über eine CO₂-Abgabe durchgeführt. Die Variante "reine CO₂-Abgabe" wurde aber vor allem von bürgerlicher und Wirtschaftsseite bekämpft. Die Kritik richtete sich vorab gegen die vorgesehene Teilzweckbindung der Einnahmen und den Alleingang der Schweiz bzw. ungenügende Erleichterungen für energieintensive Branchen. Als Folge dessen beschloss der Bundesrat einen Strategiewechsel: anstelle der Einführung einer CO₂-Abgabe sollten die CO₂-Emissionen gesamthaft reduziert werden.

- Q1. Inwiefern war der Widerstand gegen den Entwurf des Bundesgesetzes über eine CO₂-Abgabe ordnungspolitisch motiviert, d.h. gegen das marktwirtschaftliche Instrument "Abgabe" als solches gerichtet?
- Q1a. Hätte eine aufkommensneutrale Abgabe (d.h. ohne Teilzweckbindung) besser abgeschnitten?
- Q2. Wer war innerhalb der Gegnerschaft der Vorlage besonders aktiv?
- Q3. Gab es Forderungen, die den Gegnern der CO₂-Abgabe gemeinsam waren? Falls ja, welche?

- Q3a. Gehörte der Grundsatz, wonach freiwillige Massnahmen Vorrang vor staatlichen Vorschriften haben sollten, dazu?
- Q4. Welche Rolle spielte die der politischen Linken nahe stehende Koalition?
- Q4a. Hat sie sich rigoros gegen das Prinzip der Freiwilligkeit gestellt?
- Q5. Wer hat Ihnen zufolge den Grundsatz der freiwilligen Massnahmen vorgeschlagen?

Die Ausarbeitung des CO₂-Gesetzes überschneidet sich zeitlich mit den Bemühungen um eine international koordinierte Klimapolitik. Diese mündeten schliesslich am Umweltgipfel von Rio 1992 in die Klimakonvention und 1997 in die Verabschiedung des Protokolls von Kyoto.

- Q6. Inwiefern hat die internationale Strategie zur Bekämpfung der globalen Klimaerwärmung die nationale Debatte um den Klimaschutz beeinflusst?
- Q6a. Hat das Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft die Suche nach einer nationalen Handlungsstrategie eher begünstigt/ beschleunigt oder eher behindert/verlangsamt?
- Q7. In der Literatur wird allenthalben die Vermutung geäussert, dass im Rio-Nachfolgeprozess bereitwillig auf freiwillige Vereinbarungen zurückgegriffen wird, weil dieses Instrument nationale Aktivitäten erlaube, ohne gravierende Kostennachteile im internationalen Wettbewerb in Kauf nehmen zu müssen. Was halten Sie von dieser These?
- Q7a. Lässt sich diese These auf die Schweiz anwenden? Falls nein, wieso nicht?

In vielen europäischen Ländern (z.B. Holland, Dänemark, Deutschland) wurden bereits Ende der 1980er Jahre in der Umweltpolitik erste Erfahrungen mit freiwilligen Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft gemacht. Auch auf internationaler Ebene (OECD, EU) hat das Thema seit Anfang der 1990er Jahre stark an Bedeutung gewonnen. Die Schweiz gehört dagegen eher zu den Nachzüglern im Bereich der freiwilligen Vereinbarungen.

- Q8. Inwiefern waren die ausländischen Erfahrungen im Zusammenhang mit freiwilligen Vereinbarungen in der Umweltpolitik für die schweizerische Klima- und Energiepolitik von Bedeutung?
- Q8a. Flossen die im Ausland gemachten Erfahrungen mit freiwilligen Vereinbarungen in den CO₂-Gesetzgebungsprozess ein?
- Q8b. Falls ja, wer sorgte für diesen Wissenstransfer? (Kantone, Parteien, Parlament, Verwaltung, Verbände, Wissenschaft, andere)
- Q9. Wie wurden die ausländischen Erfahrungen in der nationalen Klimadebatte gemeinhin bewertet? Gesamthaft eher positiv oder eher negativ?
- Q10. Wurden die im Ausland gemachten Erfahrungen mit freiwilligen Vereinbarungen gleichwertig behandelt oder gab es gewisse Länder, deren Erfahrungen stärker berücksichtigt wurden als andere?

Gewichtung der einzelnen Variablen

- Q11. Stärke der wirtschaftsnahen Koalition bzw. Schwäche der ökologiefreundlichen Koalition, Fehlen einer international abgestützten Strategie zur Einführung steuerlicher Massnahmen, Diffusion von ausländischen Erfahrungen. Wie gut vermögen diese Faktoren zu erklären, dass die schweizerische Klima- und Energiepolitik jüngst auf freiwillige Instrumente setzt?
- Q12. Gibt es aus Ihrer Sicht andere Faktoren, welche die Einführung von freiwilligen Massnahmen in der schweizerischen Klima- und Energiepolitik hinreichend zu erklären vermögen? Falls ja, welche?

Teil 2 Einschätzungen zum Verlauf des Zielvereinbarungsprozesses

Die Umsetzung der freiwilligen Phase gemäss CO₂-Gesetz erfolgt in den Bereichen Wirtschaft, Verkehr und Gebäude. Zur Erreichung der Reduktionsziele im Bereich Wirtschaft wurde eigens eine Energieagentur der Wirtschaft (EnAW) gegründet, welche vom Bund beauftragt ist, mit den interessierten Unternehmen sogenannte Zielvereinbarungen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Reduktion der CO₂-Emissionen vorzubereiten und abzuschliessen. Seit Beginn ihrer operativen Tätigkeit im November 2001 hat die EnAW bis Mitte Sommer 2003 mit rund 1000 Betrieben, zusammengefasst in 66 Gruppen, Zielvereinbarungen erarbeitet. Das erklärte Ziel, bis Ende 2003 rund 40% des aus Industrie und Dienstleistungen stammenden Energieverbrauchs in Zielvereinbarungen einzubinden, dürfte damit nur knapp verfehlt worden sein. Trotzdem bestehen begründete Zweifel, ob die gesteckten Reduktionsziele mit freiwilligen Massnahmen allein auch wirklich erreicht werden können.

- Q13. Wie schätzen Sie den Verlauf des Zielvereinbarungsprozesses im Allgemeinen ein?
- Q13a. Sind Sie mit dem bisherigen Verlauf zufrieden?
- *Q14. Wie gross ist der Anteil jener Unternehmen in Ihrem Bereich, die in den Zielvereinbarungsprozess der EnAW eingebunden sind?
- *Q14a. Entspricht dieser Abdeckungsgrad Ihren Erwartungen?
- Q15. Welche Gründe spielen eine Rolle, dass gewisse Unternehmen nicht im Zielvereinbarungsprozess eingebunden sind bzw. mit dem Gedanken spielen, aus dem Prozess auszutreten?
- Q15a. Inwiefern spielt die Möglichkeit, die CO₂-Abgabe im Parlament zu bekämpfen eine Rolle für den Verlauf des Zielvereinbarungsprozesses?
- Q15b. Inwiefern spielt der administrative Aufwand, d.h. die mit der Ausarbeitung und Umsetzung der Vereinbarungen verbundenen Kosten, eine Rolle?
- Q15c. Inwiefern spielt die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und der EnAW eine Rolle?
- Q15d. Inwiefern spielen die dem CO₂-Gesetz eigenen Schwächen (schwacher Anreiz für wenig energieintensive Unternehmen; Fehlen einer CO₂-Verordnung) eine Rolle?

- Q15e. Inwiefern spielt die Anzahl der Unternehmen in einem Wirtschaftszweig bzw. deren Organisationsgrad eine Rolle?
- Q16. Welche/r dieser Faktoren erachten Sie als für den Erfolg der Umsetzung der freiwilligen Phase entscheidend?
- Q16a. Sehen Sie andere Erfolgsfaktoren?
- Q17. Wo sehen Sie allenfalls Schwierigkeiten bei der Umsetzung der freiwilligen Phase?

Besten Dank für Ihre Bereitschaft zu diesem Gespräch.

* Fragen ausschliesslich an Vertreter von Wirtschaftsorganisationen, EnAW, BFE

Annexe 3. Les personnes interviewées

Nom	Organisation/Fonction	Domaine
Philippe Roch	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), directeur	Administration fédérale
Thomas Stadler	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), chef de la section économie et climat	Administration fédérale
Hans-Luzius Schmid	Office fédéral de l'énergie (OFEN), vice-directeur	Administration fédérale
Andreas Mörikofer	Office fédéral de l'énergie (OFEN), Leiter Bereich Industrie und Dienstleistungen	Administration fédérale
Rudolf Rechsteiner	Conseiller national (PS)	Parlement
Peter Weigelt	Conseiller national (PRD)	Parlement
Patrick Hofstetter	WWF Suisse, responsable climat	Association écologique
Gabi Hildesheimer	Schweizerische Vereinigung für ökologisch bewusste Unternehmensführung (ÖBU), directrice	Association économique
Walter Müller	Swissmem (Industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux), Ressortleiter Umwelt & Energie	Association économique
Rolf Hartl	Union pétrolière, directeur	Association économique
Thomas Bürki ⁹⁹	Agence de l'énergie pour l'économie, membre de direction	Association économique

⁹⁹ L'entretien avec M. Bürki s'est déroulé par téléphone, par manque de temps.

Bibliographie

Ouvrages et articles

- BERRY Frances Stokes et BERRY William D. (1999). Innovation and Diffusion Models in Policy Research, in : Paul A. Sabatier (éd.), *Theories of the Policy Process*. Boulder : Westview Press : 169 – 200.
- BÖRKEY Peter et LÉVÊQUE (1998). *Voluntary Approaches for Environmental Protection in the European Union*. Paris : CERNA, Ecole Nationale Supérieure des Mines.
- BÖRKEY Peter et GLACHANT Matthieu (1999). *Les accords négociés : une analyse de leur efficacité*. Paris : CERNA. Ecole Nationale Supérieure des Mines.
- BRESSERS Hans Th. et O'TOOLE Laurence J. (1998). The Selection of Policy Instruments : a Network-based Perspective, in : *Journal of Public Policy*, 18 (3) : 213 – 239.
- BRUGGER Ernst A., GORSLER Barbara et GANTNER Alex (1994). Selbstregulierung : Baustein für eine marktorientierte Umweltpolitik? Erfahrungen aus Deutschland und Holland, in : Marc-Alain Stritt et Claude Jeanrenaud (éd.), *Instruments économiques et politiques de l'environnement*. Neuchâtel : Université : 39 – 47.
- BRUGGER Ernst A. et GORSLER Barbara (1997). Covenants as Central Elements in an Effective Environmental Policy Mix, in : C. Jeanrenaud (éd.), *Environmental Policy between Regulation and Market*. Basel : Birkhäuser Verlag : 271 – 283.
- BUSSMANN Werner (1993). Was haben Vollzugsstudien der Verwaltungspraxis gebracht ?, in : Hanspeter Kriesi (éd.), *Problèmes de mise en œuvre des politiques publiques*. Bern : Haupt : 261 – 275.
- BUSSMANN Werner, KLOETI Ulrich et KNOEPFEL Peter (1998). *Politiques publiques : évaluation*. Paris : Economica.

- DELLEY Jean-Daniel (1993). Le dire et le faire. Sur les modalités et les limites de l'action étatique, in : Hanspeter Kriesi (éd.), *Problèmes de mise en œuvre des politiques publiques*. Bern : Haupt : 23 – 38.
- GLACHANT Matthieu (2002). *Les instruments de politique environnementale en matière de contrôle de la pollution*. Paris : CERNA, Ecole Nationale Supérieure des Mines.
- GLACHANT Matthieu (2003). *Voluntary agreements under endogenous legislative threats*. Paris : CERNA, Ecole Nationale Supérieure des Mines.
- HAFKAMP Wim (1997). Covenants from Instrument of Environmental Policy to Implementation Tool, in : C. Jeanrenaud (éd.), *Environmental Policy between Regulation and Market*. Basel : Birkhäuser Verlag : 259 – 270.
- HOLZINGER Katharina et KNOEPFEL Peter (2000). The Need for Flexibility : European Environmental Policy on the brink of Eastern Enlargement, in : Katharina Holzinger et Peter Knoepfel (éd.), *Environmental Policy in a European Union of Variable Geometry? The Challenge of the Next Enlargement*. Basel : Helbing & Lichtenhahn : 3 – 35.
- JÄNICKE Martin, KUNIG Philip et STITZEL Michael (1999). *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik : Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*. Bonn : Dietz.
- JEANRENAUD Claude (1994). Pour une approche économique des politiques de l'environnement, in : Marc-Alain Stritt et Claude Jeanrenaud (éd.), *Instruments économiques et politiques de l'environnement*. Neuchâtel : Université : 5 – 13.
- JEGEN Maya (2001). The Acceptance of Instruments among Energy Policy Key Players, in : R. Kaufmann-Hayoz et H. Gutscher (éd.), *Changing Things – Moving People. Strategies for Promoting Sustainable Development at the Local Level*. Basel : Birkhäuser Verlag : 191 – 211.
- JEGEN Maya (2003). *Energiapolitische Vernetzung in der Schweiz : Analyse der Kooperationsnetzwerke und Ideensysteme der*

energiepolitischen Entscheidungsträger. Basel : Helbing & Lichtenhahn.

- KAUFMANN-HAYOZ Ruth et al. (2001). A Typology of Tools for Building Sustainability Strategies, in : R. Kaufmann-Hayoz et H. Gutscher (éd.), *Changing Things – Moving People. Strategies for Promoting Sustainable Development at the Local Level.* Basel : Birkhäuser Verlag : 34 – 107.
- KERN Kristine (2000). Politische Institutionen und umweltpolitische Innovationen in der Schweiz : Luftreinhalte- und Bodenschutzpolitik aus der international vergleichenden Perspektive, in : Ingrid Kissling-Näf et Frédéric Varone (éd.), *Institutionen für eine nachhaltige Ressourcennutzung.* Chur/Zürich : Verlag Rüegger : 129 – 152.
- KIRCHGÄSSNER Gebhard (1997). Environmental Policy in Switzerland : Methods, Results, Problems and Challenges, in : Philippe Bacchetta et Walter Wasserfallen (éd.), *Economic policy in Switzerland.* London : Basingstoke : 184 – 212.
- KISSLING-NÄF Ingrid et KNOEPFEL Peter (1992). Politikflexibilität dank zentralstaatlichem Immobilismus? Handlungsspielräume kantonaler Vollzugspolitiken im schweizerischen politisch-administrativen System, in: Heidrun Abromeit et Werner W. Pommerehne (éd.), *Staatstätigkeit in der Schweiz.* Bern : Haupt : 43 – 69.
- KISSLING-NÄF Ingrid et WÄLTI Sonja (1999). Der Vollzug öffentlicher Politiken, in : Ulrich Klöti et al. (éd.), *Manuel de la politique suisse.* Zürich : NZZ-Verlag : 652 – 689.
- KNOEPFEL Peter (1992). La protection de l'environnement en proie aux problèmes d'acceptation et aux déficits de mise en œuvre, in : Charles-Albert Morand (éd.), *Droit de l'environnement : mise en œuvre et coordination.* Basel : Helbing & Lichtenhahn : 3 – 57.
- KNOEPFEL Peter (1994). Chancen und Grenzen des Kooperationsprinzips in der Umweltpolitik, in : oikos, *Kooperationen für die*

- Umwelt : im Dialog zum Handeln*. Chur : Verlag Rüegger : 65 – 92.
- KNOEPFEL Peter et SAVARY Jérôme (2002). *Politiques de l'environnement classiques en Suisse*. Matériel de cours de l'IDHEAP 5/2002. Chavannes-près-Renens : IDHEAP.
- KRIESI Hanspeter et JEGEN Maya (2000). Decision-making in the Swiss energy policy elite, in : *Journal of Public Policy*, 20 (1). Cambridge University Press : 21 – 53.
- LEHMANN Luzia et RIEDER Stefan (2002). *Wissenschaftliches Wissen in der politischen Auseinandersetzung. Fallstudie zur Genese des CO₂-Gesetzes im Auftrag der Arbeitsgruppe Transdisziplinarität der Energiekommission der Schweizerischen Akademie der Technischen Wissenschaften (SATW)*. Bericht N° 34. Zürich : SATW.
- LINDER Wolf (1987). *La décision politique en Suisse : Genèse et mise en œuvre de la législation*. Lausanne : Réalités sociales.
- MEYER ZU HIMMERN Anne et KIRCHGÄSSNER Gebhard (1995). Umweltschutz und internationale Wettbewerbsfähigkeit, in : M. Jochimsen et G. Kirchgässner (éd.), *Schweizerische Umweltpolitik im internationalen Kontext*. Basel : Birkhäuser Verlag : 43 – 76.
- MORAND Charles-Albert (1991). *Les instruments d'action de l'Etat*. Basel : Helbing & Lichtenhahn.
- MUGGLI Christoph et al. (1997). *Label, Vereinbarungen & Co : Voraussetzungen, Anwendungen und Erfolgsfaktoren*. Arbeitsbericht ausgearbeitet durch Basics AG, Zürich. Bern : Bundesamt für Energie.
- MUGGLI Christoph, BAUMGARTNER Walter et RUEF Andreas (1998). *Effizienz energie- und umweltpolitischer Massnahmen : Regelungsdichte und KMU*. Bern : Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit.
- OCDE (1997). *Voluntary Agreements with Industry*. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development.

- OCDE (2003). *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement : Efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention*. Paris : Organisation de Coopération et de Développement économiques.
- RENNINGS Klaus et al. (1997). *Nachhaltigkeit, Ordnungspolitik und freiwillige Selbstverpflichtungen : ordnungspolitische Grundregeln für eine Politik der Nachhaltigkeit und das Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtung im Umweltschutz*. Heidelberg : Physica-Verlag.
- RICKEN Christian (1997). *Determinanten der Effektivität der Umweltpolitik : der nationale Politikstil im Spannungsfeld von Ökonomie, Politik und Kultur*. Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik Band 7. Frankfurt am Main : Peter Lang.
- SABATIER Paul A. et JENKINS-SMITH Hank C. (1999). The Advocacy Coalition Framework – An Assessment, in : Paul A. Sabatier (éd.), *Theories of the Policy Process*. Boulder : Westview Press : 117 – 166.
- SKJAERSETH Jon Birger (2000). Environmental 'Voluntary' Agreements : Conditions for Making Them Work, in : *Revue suisse de science politique*, Vol. 6 (2). Bern : 57 – 78.
- STIEGER Rafael (1995). Internationale Umweltpolitik : Zusammenarbeit gegenseitig abhängiger Staaten, in : M. Jochimsen et G. Kirchgässner (éd.), *Schweizerische Umweltpolitik im internationalen Kontext*. Basel : Birkhäuser Verlag : 107 – 137.
- VARONE Frédéric (1998). *Le choix des instruments des politiques publique : une analyse comparée des politiques d'efficience énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse*. Berne : Haupt.
- WALLACE David (1995). *Environmental Policy and Industrial Innovation : Strategies in Europe, the USA and Japan*. London : Earthscan Publications Ltd.
- WIDMER Thomas et RIEDER Stefan (2003). Schweizer Kantone im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Beschreibung und

Erklärung institutioneller Reformen, in : *Swiss Political Science Review* 9 (1) : 201 – 232.

Principale documentation primaire

- AGENCE DE L'ÉNERGIE POUR L'ÉCONOMIE (AEnEC).
Communiqués de presse du 19 mars 2004 et du 23 avril 2004.
- CONSEIL FÉDÉRAL (2002). Message relatif au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 21 août 2002. Feuille fédérale : 5927 – 5977.
- EDI (1996a), Bundesgesetz zur Reduktion der CO₂-Emissionen, Eröffnung der Vernehmlassung : Antrag an den Bundesrat vom 30. September 1996.
- EDI (1996b), Rapport explicatif à la loi sur la réduction des émissions de CO₂ du 23 octobre 1996.
- EDI (1997a), Loi sur la réduction des émissions de CO₂, Rapport sur les résultats de la procédure de consultation du 15 février 1997.
- EDI (1997b), Bundesgesetz zur Reduktion der CO₂-Emissionen, Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens und Botschaft : Antrag an den Bundesrat vom 27. Februar 1997.
- OFEFP, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (2004). Communiqué de presse du 11 juin 2004 : Le Conseil fédéral met la taxe sur le CO₂ en consultation.
- SWISSMEM (2004). Positionspapier : Nachhaltige Energiepolitik. Zürich : Swissmem.
- WWF Schweiz (2003). 'Klimarappen' oder Klimaschutz ? Eine neue Steuer der Erdöl-Vereinigung soll eine wirksame CO₂-Politik verhindern. Autor : Rudolf Rechsteiner. Basel/Zürich : WWF Schweiz.
- WWF Schweiz (2004). Factsheet zur Klimapolitik. Supplementarität – Verschmutzungsgutscheine aus dem Ausland ? Zürich : WWF Schweiz.

Articles de presse

- Cash vom 25. September 2003. Riskante politische Emissionen : 33.
- Handelszeitung vom 23. Juli 2002. Die Stunde der Wahrheit.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 26. April 2001. Harzige Umsetzung des CO₂-Gesetzes : 27.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 12./13. Juni 2004. Plan zur Vermeidung einer CO₂-Abgabe : die Chemie strebt freiwillige Reduktion des Ausstosses an : 14.
- St. Galler Tagblatt vom 12. September 2003. Migros kritisiert Energiebasar : 9.
- Südschweiz vom 12. September 2003. Wie an einem Energiebasar : 15.
- Zürichsee-Zeitung vom 6. März 2004. Klimarappen ist keine Alternative : 11.

Dans la même collection

N°	Auteurs, titres, date
159	KNOEPFEL Peter Total quality management et fédéralisme: le point de vue de l'analyse des politiques publiques / Total Quality Management und Föderalismus – Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse, octobre 1996
160	EMERY Yves Quality Management in public administrations: one of the cornerstones of New Public Management, octobre 1996
161	SOGUEL Nils, ZUFFEREY Jean-Louis La planification financière des collectivités publiques: un instrument de conduite précieux, novembre 1996
162	KNOEPFEL Peter, ACHERMANN Daniel, ZIMMERMANN Willi Bilanzstudie Bodenpolitik 1990 - 1995, novembre 1996
163	CALDERÓN Donato Das Verfahren der Mitentscheidung in der EU (Art. 189B EVG). Ein überblick und Perspektiven, août 1996
164	KNÜSEL René Chômage et emploi en Suisse, quel avenir? Chiffrage, bilan et perspectives. août 1996
165	SAILER Giorgio Chiasso e moderazione del traffico: Analisi delle reti di contatto tra gli operatori dei principali provvedimenti, avril 1997
166	EMERY Yves Le centre d'évaluation pour managers publics (CEMAP), mars 1997
167	KNOEPFEL Peter Conditions pour une mise en oeuvre efficace des politiques environnementales, mars 1997
168	WYSS Stefan, ZIMMERMANN Willi Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik, octobre 1997
169	EMERY Yves, CLIVAZ Christophe, SEBASTIANUTTO Daniela, avec la collaboration de Pellaton-Leresche Sylvie L'image du fonctionnaire dans le Canton de Genève, juillet 1997
170	ZIMMERMANN Willi, WYSS Stefan, NEUENSCHWANDER Peter Informationskampagnen zur Reduktion der verkehrsinduzierten Luftbelastungen in den Städten Zürich und St. Gallen, octobre 1997
171	GIAUQUE David La Poste Suisse à l'épreuve d'un nouveau modèle productif, août 1997
172	POFFET Gérard Les instruments d'une nouvelle politique de gestion des aides fédérales aux forêts suisses, novembre 1997
N°	Auteurs, titres, date

-
- 173 GERMANN Raimund E.**
Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte, octobre 1997
-
- 174 KNOEPFEL Peter**
Eingriffsverzichte in öffentlichen Schutzpolitiken, avril 1998
-
- 175 CLIVAZ Christophe**
Réseaux d'action publique et changement de politique publique. Valeur heuristique du concept de réseau et élaboration d'un modèle analytique du changement politique, avril 1998
- 176 LAUTNER Marion**
Evaluation staatlicher Massnahmen im Bereich der Auen, novembre 1998
-
- 177 FINGER Matthias, LOBINA Emanuele**
Managing globalisation in public utilities : public service transnational corporations and the case of the global water industry, avril 1999
-
- 178 KNOEPFEL Peter**
Natural Resource Quotas and Contracts – A New Institutional Regime for our Common Resources, janvier 2000
-
- 179 AMHERDT Charles-Henri, EMERY Yves**
Le Centre en Développement de Carrière pour managers publics (CDC), décembre 1998
-
- 180 FARINE Anouk**
Transparence de l'information officielle – impacts du principe de la publicité dans le canton de Bern, février 2000
-
- 181 ISENI Bashkim**
Transition et stratégies de privatisation en Europe de l'Est. Etude de cas de la Macédoine, avril 1999
-
- 182 WIDMER Conrad**
Umsetzung des Biodiversitätsübereinkommens der Vereinten Nationen; Vergleich von Artikel 18b —18d des Natur- und Heimatschutzgesetzes und Artikel 31b des Landwirtschaftsgesetzes, octobre 1999
-
- 183 EHRENSPERGER Marc**
Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreform – eine Analyse anhand der Reformen in den Kantonen Luzern und Waadt, décembre 1999
-
- 184 REICHEN Pascal**
Guide de projet Internet dans l'Administration, avril 2000
-
- 185 SOGUEL Nils, van Griethuysen Pascal**
Evaluation contingente, qualité de l'air et santé: une étude en milieu urbain, avril 2000
-
- 186 CLIVAZ Christophe**
Ecologisation de la politique agricole en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique agricole, mai 2000

-
- 187 CLIVAZ Christophe**
 Ecologisation de la politique des transports en Suisse et dans le canton du Valais. Analyse de l'influence des réseaux d'action publique sur l'évolution environnementale de la politique des transports, mai 2000
-
- 188 GENOUD Christophe**
 La régionalisation des transports publics. Implications de la nouvelle loi sur les chemins de fer à l'exemple des cantons de Berne, Zürich, Neuchâtel et Jura, août 2000
-
- 189 KNOEPFEL Peter**
 Rationality Changes in West European Clean Air Policies (1960-2000), juin 2000
-
- 190 KNOEPFEL Peter**
 Les paiements directs à la lumière des sciences politiques: une politique publique des plus fragiles, août 2000e
-
- 191 FROSSARD Stanislas, HAGMANN Tobias**
 La réforme de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence – "Le vrai, le faux et le criminel", août 2000
-
- 192 EMERY Yves, LAMBELET ROSSI, Laurence**
 Les politiques du personnel: conception, analyse et recommandations pour les administrations publiques suisses: octobre 2000
-
- 193 MAUCH Corine**
 Stadtentwicklung zwischen Plan und Stadt, mars 2001
-
- 194 HAGMANN Tobias**
 Dynamiques conflictuelles résultant de l'accueil des requérants d'asile dans les communes suisses. Constats et causes, avril 2001
-
- 196 GENOUD Christophe**
 Privatization and Regulation: The Case of European Electricity, décembre 2001
-
- 197a RODEWALD Raimund, in Zusammenarbeit mit KNOEPFEL Peter**
 Regionalpolitik und ländliche Entwicklung in der Schweiz – Eine Auslegeordnung (deutsche Version), octobre 2001
-
- 197b RODEWALD Raimund, in collaboration with KNOEPFEL Peter**
 Regional Policy and Rural Development in Switzerland. An Overview (English version), décembre 2001
-
- 197c RODEWALD Raimund, en collaboration avec KNOEPFEL Peter**
 Politique régionale et développement de l'espace rural en Suisse. Etat des lieux (version française), juin 2002
-
- 198 CHAPPELET Jean-Loup**
 Cyberparlementaires. L'appropriation de l'Internet par les parlementaires fédéraux, décembre 2001
-
- 199 SIMON Ansgar**
 Die Privatisierung des Flughafens Zürich und deren Auswirkungen, octobre 2002
-

-
- 200 BATORI Frédéric, PFISTER Monique, SAVARY Jérôme**
La Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO): démarche chaotique ou politique publique planifiée? juin 2002
-
- 201 KNOEPFEL Peter**
Regulative Politik in föderativen Staaten – das Beispiel der Umweltpolitik, mai 2002
-
- 202a FROSSARD Stanislas**
Entstehung und Entwicklung der Jugendpolitik in den Kantonen (Überblick, Tendenzen und Analyse), avril 2003
-
- 202b FROSSARD Stanislas**
Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse (Aperçu, tendances et analyse), avril 2003
-
- 202c FROSSARD Stanislas**
Nascita e sviluppo delle politiche giovanili cantonali (valutazione, tendenze e analisi), avril 2003
-
- 203 EMERY Yves, HÜRLIMANN Boris**
Les processus dynamiques de l'employabilité, août 2002
-
- 204 SAVARY Jérôme**
Des acteurs et des règles. Une analyse de la réforme du gouvernement suisse (1990-2002), octobre 2002
-
- 205 HUGENOBLE Alfred**
Presseförderung in der Schweiz. Alternative zum heutigen Subventionierungsmodell, février 2003
-
- 206 FAVRE David**
Access pricing et régulation ferroviaires. La Suisse face aux expériences européennes, mars 2003
-
- 207 GUALTIEROTTI Antoine F.**
Du bon usage de la statistique dans la conduite de l'Etat: Placent ad nauseam repetita?, mars 2003
-
- 208 EFIONAYI-MÄDER Denise, CHIMIENTI Milena, CATTACIN Sandro**
Evaluation des Rahmenprogramms Schulen und Gesundheit - Evaluation du programme-cadre Ecoles et santé, juillet 2003
-
- 209 HÄUSERMANN Sijja**
Internationalisation des politiques publiques et mise en œuvre fédéraliste – La libéralisation des marchés publics cantonaux en Suisse, juillet 2003
-
- 210 STEMME Dieter, CATTACIN Sandro, unter Mitarbeit von LOSA Stefano und SCHLEITER Susanne**
Strategien nachhaltiger Bevölkerungsinformation. Eine Analyse der Stop-Aids-Präventionskampagnen des Bundesamtes für Gesundheit unter besonderer Berücksichtigung des Social Marketing, juillet 2003
-
- 211 SOGUEL Nils, IOGNA-PRAT Simon, MARTIN Marc-Jean**
Comparatif 2002 des finances cantonales et communales, septembre 2003
-

L'IDHEAP EN BREF

Avec l'Institut de hautes études en administration publique, la Suisse dispose d'une haute école pour l'enseignement et la recherche dans le domaine de l'administration des affaires publiques.

Créée en 1981, l'IDHEAP est une fondation autonome associée à l'Université et à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.

L'IDHEAP a pour vocation la formation postgrade des étudiants qui désirent se consacrer à la fonction publique ou parapublique, le perfectionnement professionnel des fonctionnaires des administrations au sens large. Il a également une mission de recherche et d'expertise dans tous les domaines du secteur public.

Institut universitaire, l'IDHEAP propose une palette de formations adaptée à l'enseignement et au perfectionnement des connaissances des spécialistes de la fonction publique. Il dispense notamment le Master of Public Administration (MPA) et organise des séminaires pour spécialistes et cadres (SSC). L'Institut assure une formation doctorale et décerne le titre de docteur en science administrative de l'Université de Lausanne. Centre de formation au service des collectivités publiques, l'IDHEAP est ouvert aux entreprises, permettant à leurs collaborateurs de s'initier aux modes de fonctionnement propres au secteur public.

Comme tout institut universitaire, l'IDHEAP poursuit également une mission de recherche.

Son objectif est de fournir les instruments d'analyse et de gestion nécessaires à la réflexion des responsables du secteur public.

Concentration unique en Suisse de spécialistes de l'analyse des politiques et du management publics, l'IDHEAP intervient à la demande des entreprises et collectivités communales, cantonales, fédérales, voire étrangères, pour résoudre des problématiques spécifiques. Les mandats de conseil contribuent à nourrir l'interactivité permanente entre théorie et pratique qui caractérise les formations dispensées par l'IDHEAP.