

Négociation internationale sur le climat

Note en date du 17 octobre 2009, retouchée le 19 janvier 2010

Par Yves MARTIN

1) Engagements sur des résultats par pays

L'organisation internationale de la lutte contre le changement du climat est aujourd'hui axée, dans les pays industrialisés, sur des engagements de chaque pays sur son niveau d'émissions de CO₂ à une échéance donnée.

Or, le niveau des émissions de chaque pays dépend d'un très grand nombre de facteurs : PIB par habitant, densité de population, climat local et ses évolutions en cours, ressources énergétiques locales, division internationale du travail, choix d'investissements lourds peu réversibles qui ont été faits à une époque où l'on ne prévoyait pas le changement du climat (conception de l'habitat, infrastructures de transports, organisation urbaine, organisation de la production industrielle, mode de production d'électricité).

L'impossibilité de définir *a priori* une clef de répartition équitable de ces engagements de résultat constitue un frein très fort à l'adoption d'engagements suffisamment ambitieux : à Kyoto, il a été décidé une baisse moyenne, entre 1990 et 2012, de 5 % seulement des émissions des pays industrialisés signataires, soit six fois moins que l'augmentation prévisible des émissions des pays non signataires sur la même période.

Les 8 % de réduction d'émissions sur lesquels s'est engagée l'Union européenne, seront atteints, pour l'essentiel, par des changements d'énergie pour produire l'électricité (ce qui ne demande aucun changement de comportement de la part des Européens, qui manipuleront toujours le même interrupteur), et par la chute du mur de Berlin, qui a déclenché dans les pays de l'Est une rénovation profonde, économique et énergétique, très bénéfique. Le partage entre les Etats membres de cette réduction modeste de 8 % entre 1990 et 2010 a été inévitablement arbitraire, ce qui freinera la suite, si l'on persiste dans cette voie : le tableau annexé à la présente note montre clairement avec quelle finesse on a cru pouvoir différencier la réduction d'émissions de chacun des 15 pays de l'Europe de 1997, et quels écarts apparaissent entre les engagements et les réalisations de la plupart des Quinze.

Les résultats obtenus depuis Kyoto ne constituent pas un précédent qui démontre que l'on peut, par cette voie, espérer augmenter, à la vitesse nécessaire, les niveaux des engagements nationaux sur la réduction des émissions et le nombre de pays engagés.

2) Signal-prix

Face à l'ampleur du coût de la maîtrise du changement climatique, tout le monde reconnaît qu'il faut optimiser l'action par un signal-prix progressivement croissant et programmé à plus de 10 ans (programmation glissante), qui serve de stimulant et de repère pour les actions de chacun.

2.1 Un premier signal-prix a été instauré en Europe par l'attribution d'un quota d'émissions de CO₂ aux entreprises industrielles les plus fortement émettrices (producteurs d'électricité et producteurs de matériaux, pour l'essentiel) et par la création d'un marché du CO₂ pour réduire l'inévitable iniquité du quota alloué à chacun.

Le signal-prix qui résulte de ce choix est très imparfait :

- ✓ en raison de son coût de gestion, ce dispositif ne concerne, en France, qu'un millier d'installations, responsables de moins du tiers de nos émissions de CO₂ ;
- ✓ les secteurs visés sont ceux dont les émissions étaient déjà, pour l'essentiel, stabilisées ou décroissantes depuis plus de deux décennies (-13 %, en France, pour l'industrie depuis 1990), alors que celles du secteur diffus, non concerné par ce signal-prix, continuent à croître (+ 14 % pour les transports) ;
- ✓ ce signal-prix incite les industries assujetties à réduire les émissions de leurs outils de production, mais il n'a pas d'impact sur la conception des objets manufacturés qui émettent du CO₂, lors de leur utilisation (automobile ou appareil électroménager, par exemple).
- ✓ les quatre premières années de ce dispositif se traduisent par une forte instabilité du prix du CO₂, qui ne permet pas de guider les industries concernées dans la mise en œuvre d'un effort croissant de très grande ampleur : après avoir été compris entre 20 et 30 €/tonne de CO₂ en 2005, il est tombé à 15 € en 2006, à 0 euro en 2007, pour remonter à 25 € en 2008, et retomber à moins de 15 € en 2009.
- ✓ on constate par ailleurs la montée en régime d'une vigoureuse spéculation : au cours des trois premiers mois de 2009, le volume des échanges sur le marché européen a été égal à 120 fois le volume de la réduction des émissions exigée par les quotas attribués pour 2009. Quand on voit les conséquences économiques de notre incapacité à contrôler la spéculation sur le marché mondial de la finance, on ne peut qu'être

très inquiet sur notre aptitude à maîtriser un marché beaucoup plus difficile à contrôler, comme celui du CO₂ ;

- ✓ enfin, cette spéculation rend plus difficile, voire impossible, l'obtention de l'accord international indispensable pour protéger les activités industrielles fortement émettrices contre la concurrence déloyale des pays tiers non engagés dans le même effort : si le signal-prix nécessaire était donné par une taxe sur les énergies non renouvelables vendues en Europe, il serait facile d'en connaître le coût pour chaque entreprise, mais comment savoir ce que coûte aux entreprises ce dispositif de quota si certaines font des profits spéculatifs importants ?

En l'absence de cette protection, on ne pourra (par une vente aux enchères des quotas) faire payer aux assujettis le prix du CO₂ sur la totalité de leurs émissions qu'aux seuls producteurs d'électricité et aux chauffages urbains, qui sont à l'abri de toute concurrence extérieure à l'Europe. Mais les producteurs de matériaux traditionnels à fort coût énergétique (acier, aluminium, ciment, briques, plastiques...) ne paieront le prix de marché du CO₂ que sur une fraction marginale de leurs émissions (moins de 10 % en ordre de grandeur).

Sur la base du prix actuel du CO₂ sur le marché européen, qui est aujourd'hui de 17 €/tonne de CO₂, on aura, parmi les assujettis au dispositif des quotas :

- ✓ les quelques industries non vulnérables à une concurrence étrangère déloyale et donc soumises à l'achat aux enchères de leurs quotas, qui paieront 17 € par tonne de CO₂ émise ;
- ✓ la plupart des entreprises ne paieront 17 €/tonne que pour le CO₂ marginal émis au-delà du quota qui leur aura été attribué gratuitement, soit, en moyenne pour la totalité de leurs émissions, un ordre de grandeur inférieur à 1,7 €/tonne de CO₂ ;
- ✓ et les spéculateurs débrouillards, qui gagneront de l'argent.

2.2 La taxe est l'instrument indispensable pour orienter les comportements des 60 millions de Français, et des très nombreuses entreprises du secteur diffus.

Les experts de la Commission Rocard estimaient, avec raison, que le taux de départ de cette taxe devait être compris entre 30 et 45 €/tonne de CO₂ (soit de 110 à 165 €/tonne de carbone émis sous forme de CO₂) pour atteindre les objectifs de réduction des émissions que l'Europe s'est fixés. Par souci de cohérence entre le système européen des quotas et la contribution climat-énergie, le taux initial de cette taxe a été aligné sur le cours actuel du marché du CO₂, soit 17 €/tonne de CO₂. Mais en réalité, les ménages et les entreprises assujettis à la contribution climat-énergie paieront 10 fois plus, par tonne de CO₂ émise, que la plupart des industries soumises au dispositif des quotas.

Cette situation est absurde et sera difficilement acceptée. L'incohérence la plus grave pour l'efficacité de notre action contre le changement climatique concerne le prix du bois matériau de construction, dont la production

sera soumise à la taxe et paiera, par tonne de CO₂ émise pour le produire, dix fois plus que ses concurrents (acier, ciment, briques, plastiques...), alors même que la substitution du bois à ces derniers matériaux utilisés dans le bâtiment doit être un objectif majeur de l'action à mener. Cette substitution a en effet un quadruple avantage :

- ✓ réduire nos consommations d'énergie fossile pour la production des matériaux de construction (pour un usage donné, la production du matériau bois consomme beaucoup moins d'énergie que ses concurrents) ;
- ✓ améliorer l'isolation thermique de nos bâtiments ;
- ✓ stocker durablement du carbone dans ces derniers ;
- ✓ réduire la forte sous-exploitation actuelle de la forêt qui la rend de plus en plus vulnérable au changement du climat (1).

En payant 10 fois plus cher que ses concurrents le CO₂ émis pour le produire, le bois sera non pas avantagé pour sa forte contribution potentielle à la réduction des émissions de CO₂, mais lourdement handicapé ; il est indispensable que tous les matériaux de construction paient au même prix le CO₂ émis pour leur fabrication.

En conclusion, la solution la plus efficace et la plus équitable, pour organiser la réduction des émissions dans les pays industrialisés, consiste à instaurer chez eux un taux minimum (progressivement croissant) de taxation du CO₂ émis, et non à imposer à chaque pays un résultat arbitraire, assorti du dispositif des quotas pour les grosses installations émettrices.

La toute récente proposition de la Suède d'une taxation progressivement croissante ne va-t-elle pas dans ce sens ? Une réorientation de la négociation, pour sortir de la voie actuelle, n'est pas facile, mais elle est indispensable. La voie choisie jusqu'ici par l'Union européenne résulte du fait que les traités relatifs à l'organisation de son fonctionnement prévoient que les mesures fiscales sont décidées à l'unanimité, alors que les outils habituels utilisés pour la protection de l'environnement le sont à la majorité qualifiée. S'il est compréhensible que les mesures relatives à la fiscalité générale, très étroitement liées à la culture de chaque pays et à sa conception de la solidarité sociale, relèvent de décisions prises à l'unanimité, est-il raisonnable que les décisions concernant une taxe indispensable à la protection de l'environnement planétaire et n'impliquant pas de transferts financiers entre les Etats membres ne puissent relever de la majorité qualifiée ?

3) Organisation de l'effort dans les pays émergents

Cette voie de la taxe ne serait-elle pas aussi la meilleure pour les pays émergents ?

Si la Chine est devenue le créancier de l'Occident, c'est par ce qu'elle n'a pas encore de protection sociale consistante : malgré leurs revenus très modestes, les Chinois ont un taux d'épargne élevé pour pallier la faiblesse de cette protection ; il est évident que cette situation ne durera pas. L'Etat chinois devra inévitablement financer un jour cette protection : le bon choix pour lui ne

sera-t-il pas alors de taxer l'énergie, et non de suivre le fâcheux exemple de notre pays qui surtaxe les salaires (38 % de nos prélèvements obligatoires) et sous-taxe aujourd'hui l'énergie non renouvelable (3,5 % seulement de nos prélèvements sont assis sur les carburants et combustibles).

4. Aide aux pays pauvres

L'aide que les pays industrialisés doivent apporter à ces pays pour leur permettre de s'adapter au changement climatique et de maîtriser la croissance de leurs propres émissions ne devrait-il pas faire l'objet d'un engagement de résultat de la part des pays industrialisés ? Le dispositif MDP de Kyoto devrait être réaménagé ; ce dispositif permet d'aider, de façon encore très modeste, les pays en développement à faire quelques pas dans la bonne direction ; mais il est conçu comme une échappatoire offerte aux pays riches, qui leur permet de retarder chez eux des actions coûteuses mais nécessaires, grâce à des actions

dans les pays pauvres moins coûteuses par tonne de CO₂ évitée. Or, il est primordial que les pays riches changent d'abord leur modèle culturel et technologique, que les autres s'efforcent de copier. Simultanément, ils doivent aider davantage les pays pauvres : les pays industrialisés devraient s'engager sur des volumes de réduction d'émissions financés par eux dans les pays du Sud ; le niveau de ces engagements pourrait être fonction du PIB et des émissions par habitant du pays apporteur d'aide.

Note

(1) La photosynthèse de notre forêt métropolitaine récupère, chaque année, dans l'atmosphère plus du tiers du CO₂ fossile que nous émettons. Mais, en raison de la division par trois du prix du bois sur pied (en monnaie constante), depuis une trentaine d'année, et de la faiblesse de notre filière de transformation du bois, nous ne récoltons aujourd'hui que la moitié du bois produit par notre forêt. Cette forte sous-exploitation fragilise gravement la forêt face au changement climatique, en la rendant de plus en plus vulnérable à des sécheresses estivales et à des tempêtes plus fortes et plus fréquentes.

Annexe - Protocole de Kyoto : engagements des Etats membres de l'Union européenne sur la période 1990 - 2010 (1) et évolutions constatées entre 1990 et 2006 (2)

	(1)	(2)
Allemagne	- 21 %	-18,2 %
Autriche	- 13 %	+ 15 %
Belgique	- 7,5 %	- 5,2 %
Danemark	- 21 %	+ 2,2 %
Espagne	+ 15 %	+ 50,6 %
Finlande	0 %	+ 13,2 %
France	0 %	- 3,9 %
Grèce	+ 25 %	+ 27,3 %
Irlande	+ 13 %	+ 25,6 %
Italie	- 6,5 %	+ 9,9 %
Luxembourg	- 28 %	+ 1 %
Pays-Bas	- 6 %	- 2 %
Portugal	+ 27 %	+ 40 %
Royaume-Uni	-12,5 %	15,1 %
Suède	+ 4 %	- 8,7 %