

« Questions pour 2012 »

Le 23 août 2011

Climat : la météo n'est pas au beau fixe

Jean-Pierre Hauet

KB Intelligence

Le climat ne fait plus recette. Le sujet culte qui fut au centre d'autant d'évènements, d'accords, de réunions, de déclarations, d'études, de publications et de débats, est aujourd'hui quasiment délaissé. Souvenons-nous : le Sommet de la Terre de Rio de 1992, La Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, ratifiée par 195 états, le protocole de Kyoto de 1997, les accords de Marrakech de 2001, le lancement du système européen des quotas en 2005, le film d'Al Gore : « La vérité qui dérange », les rapports Stern et « Facteur 4 » en 2006, « la Road Map » de Bali en 2007, les promesses du candidat O'Bama en 2008 et le trop fameux sommet de Copenhague en fin 2009. Le climat était partout : dans la politique, dans les universités, dans les librairies, dans les entreprises, dans les discussions de famille... Il était porteur d'inquiétudes et d'espoir, l'espoir de voir émerger une nouvelle forme de croissance plus durable, plus respectueuse de la planète et de ses biens essentiels.

Las ! En moins de deux ans, le climat a sombré dans l'indifférence et l'oubli. Qui, hormis les spécialistes du domaine, se préoccupe encore des réunions à grand spectacle des Nations Unies et notamment de la Conférence de Durban, 17^{ème} du genre, du 28 novembre au 9 décembre prochain ? Pourquoi autant de désamour autour d'un sujet parti pour faire consensus et pour mobiliser, autour d'une prise de conscience collective, aussi bien les nations les plus évoluées que les moins avancées ? Comment a-t-on pu dépenser sur cette affaire des milliards d'heures de travail pour arriver à un résultat aussi maigre ?

Comme bien souvent, il ne faut pas espérer trouver une cause unique à ce retournement de tendance apparu dès la Conférence de Montréal de novembre 2005¹. Plusieurs facteurs y ont contribué.

Le doute s'est installé

En premier lieu le **doute**. Certes les climato-sceptiques ne sont pas nés d'hier. On dit que le premier fut Ångström qui prit le contrepied de la théorie d'Arrhenius en 1896. Mais dans les années récentes et jusqu'en 2009, le doute restait politiquement incorrect et l'affaire de quelques trublions (Maurice Allègre voudra bien nous en pardonner !), car le GIEC² faisait autorité. Ce sont en fait quelques maladresses ou négligences dans les travaux de ce groupe international qui ont permis, à ceux qui refusaient de souscrire à ses conclusions, de hausser le ton. L'affaire, au demeurant bénigne, de l'annonce de la fonte des glaciers de l'Himalaya à horizon 2035, a laissé des traces, malgré les explications apportées par Rajendra Pachauri, Président du GIEC. Elle a mis en lumière, ce qui avait

¹ Voir "Effet de serre : après Montréal et Sydney, l'impasse est-elle totale" ? Jean-Pierre Hauet – Février 2006

² GIEC : Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat.

échappé à beaucoup, que les travaux du GIEC n'étaient pas des travaux scientifiques novateurs, mais une compilation de travaux dont le groupe s'efforçait de dégager des tendances dominantes. Le dernier rapport du GIEC sur « Les sources d'énergies renouvelables et l'atténuation au changement climatique », publié en mai 2011 n'a guère contribué à restaurer sa crédibilité, tant les fourchettes qu'il retient sont ouvertes et ouvrent la voie à la démonstration de tout et de son contraire.

Par ailleurs, la stabilité des températures moyennes observée puis 12 ans est venue donner du grain à moudre aux climato-sceptiques, d'autant plus que ce refroidissement relatif s'est accompagné d'un ralentissement très significatif de l'activité solaire³. Cette stabilisation, mal expliquée à ce jour alors que la concentration en CO₂ dans l'atmosphère n'a eu de cesse d'augmenter, est venue conforter les thèses de ceux, tel le géophysicien Vincent Courtillot, qui soutiennent que l'influence du soleil sur le climat est sous-estimée et que l'accroissement de la teneur en CO₂ de l'atmosphère fait davantage suite au réchauffement qu'il ne le précède.

A la faveur de ces événements, on a vu se structurer le clan de ces climato-sceptiques. On y trouve tout d'abord ceux qui contestent le principe même d'un réchauffement climatique. Et puis, il y a ceux qui admettent ce réchauffement mais contestent que l'homme en soit primordialement à l'origine. Le débat entre les candidats républicains aux primaires américaines est très éclairant sur ce point. Le gouverneur du Texas, N.H. Perry, estime qu'Al Gore est un "faux prophète du culte du carbone", que "la Science a été pris en otage par les partis de gauche" et que "la gigantesque imposture est en train de s'écrouler sous son propre poids". L'ancien gouverneur du Massachusetts, Mitt Romney, fait confiance à la science quant à la réalité du réchauffement ; il pense que l'homme y contribue mais qu'il n'est pas établi qu'il en soit le principal coupable et s'oppose à toute mesure qui viendrait mettre en danger la reprise économique.

Une étude publiée en mai 2011 par l'Université de Yale et le George Mason University Center for Climate Change Communication⁴ montre que 64 % des américains pensent aujourd'hui qu'un changement climatique est en cours (contre 71 % en 2008), mais 47 % seulement l'attribue à l'activité humaine (contre 57 % en 2008). En outre ce changement ne préoccupe plus que 52 % des américains (contre 63 % en 2008).

D'autres priorités sont apparues

On en vient là au second motif de désaffection vis à vis des questions climatiques : **la crise économique**. Jusqu'à l'éclatement brutal de la crise à la mi-2008, l'ensemble des réflexions sur le climat était basé sur des perspectives de croissance économique relativement soutenues tant dans les pays les plus avancés que dans celui des pays émergents. Il s'agissait donc de réguler cette croissance, d'en modifier le contenu, comme il était coutume de dire, bref de faire en sorte que la combinaison de la croissance économique et de la croissance démographique ne conduise pas à horizon 2050-2100 à une situation insupportable et ingérable par l'ensemble de l'humanité. On sait ce qu'il est advenu : les peuples d'occident se sont trouvés brutalement confrontés à des préoccupations dont l'urgence leur interdisait de se consacrer à une cause dont l'horizon

³ En 2008, le soleil a plongé dans un « coma » jamais observé depuis un siècle. Il n'en est sorti que le 15 février 2011. Voir "*Le soleil se réveille...*" – Jean-pierre Hauet – Août 2011.

⁴ Voir "Climate Change in the American Mind : Americans' Global Warming Beliefs and Attitudes in May 2011" - <http://environment.yale.edu/climate/files/ClimateBeliefsMay2011.pdf>

apparaissait comme lointain et incertain. "Notre maison brûle et nous regardons ailleurs" avait dit Jacques Chirac en 2002 à Johannesburg. En 2008, c'est l'ensemble de nos économies qui a commencé à se consumer et en 2011 les états qui cherchaient à étendre l'incendie sont venus à manquer d'eau.

Les entreprises ont commencé à lutter pour leur survie, les banques ont manqué de s'écrouler comme des châteaux de carte et chacun a essayé de préserver le peu de privilèges qui lui restait. Parler de climat dans un monde obsédé par le pouvoir d'achat et la préservation de l'emploi est apparu comme anachronique et décalé. Seules des préoccupations sociales comme la faim, l'éducation, la lutte contre le sida trouvent encore grâce dans un monde où la préoccupation du court terme s'impose sur tous les fronts. Il faut dire que le ralentissement économique a fait mieux en l'espace de deux ans pour contenir les émissions de gaz à effet de serre que toutes les mesures incitatives ou réglementaires que l'on pouvait imaginer. Alors pourquoi en rajouter dès lors que l'objectif quantitatif que l'on s'était fixé est atteint, même si la réalité sous-jacente n'est pas celle d'une réduction intrinsèque et durable des facteurs d'émission.

Les mécanismes de marché ont échoué

La troisième raison réside dans l'échec de l'approche du traitement du problème climatique par des mécanismes de marché et, en Europe, dans la persévérance, voire l'obstination, de la Commission européenne à vouloir pérenniser un système, l'EU-ETS⁵ qui n'a pas fait la preuve de son efficacité et qui a par contre conduit à des déviations et à des fraudes dont le coût pour le contribuable européen se compte en milliards d'euros⁶.

L'idée était pourtant brillante, venue des USA et à la base du protocole de Kyoto de 1997. Au lieu d'imposer des contraintes locales à chaque installation émettrice de CO₂, on a voulu créer un grand marché des droits d'émission où chacun pourrait échanger des titres à la hauteur de ce qui lui est nécessaire ou bien s'en constituer en investissant dans des projets de développement propre localisés dans les pays en développement. Intellectuellement séduisante, cette idée, contrairement à une idée reçue, n'a jamais fonctionné correctement dans aucun pays⁷. Dès mars 2005, dans une communication faite dans le cadre des propos de Vinci⁸ au nom de Passages, nous soulignons que le principal risque encouru par les mécanismes de marchés était celui de la sur-allocation conduisant à transformer les quotas carbone en « assignats ». Cette évolution vers le néant a été constatée dans tous les systèmes connus : le marché du NOx américain, le CCX (Chicago), l'UK-ETS (précurseur de l'EU-ETS), le Greenhouse Gas Reduction Scheme des New South Wales, les AAUs du protocole de Kyoto, le RGGI du NE américain, aujourd'hui le NZ ETS de Nouvelle-Zélande et bien entendu les EUAs de l'EU-ETS dont la valeur, après l'envolée générale des cours de la mi-2008, flotte depuis plus de deux ans entre 11 et 15 € par t de CO₂e, malgré tous les aménagements plus ou subrepticement apportés par la Commission pour en soutenir le niveau.

⁵ EU-ETS : European Union Emission Trading System, système de quotas d'émission (les EUAs) mis en place en anticipation du protocole de Kyoto, à compter du 1^{er} janvier 2005, par la Commission Européenne.

⁶ L'ampleur de la fraude à la TVA sur les achats spot de quotas carbone européens a été évaluée en 5 Mds d'euros par Europol en décembre 2009.

⁷ On peut faire une exception avec le marché des quotas d'émission de SO₂ aux USA qui est réputé avoir atteint ses objectifs bien que les cours se soient également effondrés en 2009. Ceci nous incite à suggérer que les mécanismes de quotas CO₂ puissent être maintenus pour les entreprises d'électricité.

⁸Voir " *Les effets non souhaités du protocole de Kyoto* " - Jean-Pierre Hauet – 17 mars 2005

Cette tendance vers zéro est inhérente au système. Dès lors que l'on met en place un marché dont l'offre est fixe alors que la demande est variable (car fonction de l'activité économique), soit l'offre est insuffisante et les prix s'envolent vers le haut, solution économiquement et politiquement insupportable, soit elle est excédentaire et les prix chutent vers le bas. Un libre fonctionnement du marché fait qu'il ne peut pas en aller autrement car, à niveau d'activité donné, l'élasticité de la demande par rapport au prix du CO₂ est faible, eu égard au niveau de prix dans lesquels les systèmes opèrent. La contraction de la demande, liée à une croissance économique généralement inférieure à ce que l'on aurait voulu qu'elle soit, suffit à faire s'effondrer les systèmes, les opérateurs n'intégrant que faiblement les perspectives de moyen et long terme dans leur processus de décision.

On peut dès lors faire deux reproches principaux aux systèmes de marché et à l'EU-ETS en particulier :

- Celui d'avoir été incapables de permettre l'instauration d'un prix du carbone à la hauteur de ce qui serait requis pour permettre les évolutions nécessaires tout en restant économiquement supportable (nous avons souvent plaidé pour un prix de départ du carbone de 25 à 30 € par t de CO₂ alors qu'un prix de 10 à 15 € est insuffisant pour permettre à des technologies naissantes telles que le CCS de prospérer). Il eût fallu pour cela que le carbone fût traité comme une monnaie et régulé par un institut financier agissant dans le cadre d'une politique monétaire convenue.
- Celui d'avoir été pris en otages par les milieux financiers. On a voulu faire des quotas carbone une commodité négociable comme le pétrole ou le soja. Mais il ne s'agit que d'une grandeur virtuelle dont, de plus, la durée de vie est éphémère. Pour donner de la liquidité au marché, on a laissé les opérateurs inventer toute sorte de produits dérivés, sans mettre en place des autorités de contrôle aux pouvoirs et aux moyens suffisants. On pourrait écrire un livre sur les avatars qui ont frappé le marché européen du carbone : les windfall profits, le recyclage de crédits déjà utilisés, la fraude à la TVA, le vol de crédits sur les registres nationaux ... Aujourd'hui, les placements carbone qui avaient motivé la constitution de plus de cent fonds carbone mobilisant près de 20 Mds d'euros, apparaissent comme faiblement attractifs et insuffisamment sécurisés.

Une fois le système mis en place, il est très difficile de revenir en arrière, d'autant que l'Europe a entendu s'ériger en modèle vis-à-vis des autres nations et, avec le concours des états, a mis en place, au niveau communautaire et dans tous les pays, de grands moyens pour faire fonctionner l'EU-ETS.

Comment reprendre la main ?

Pourtant l'indifférence regrettable dans laquelle sont tombés les problèmes du climat requiert que l'on y remédie. Car les problèmes subsistent. Le risque pesant sur l'avenir de la planète est trop grand pour laisser le champ libre aux climato-sceptiques et aux déçus de la finance carbone. Même si rien n'est formellement prouvé, pour une fois, le principe de précaution est de bon conseil et incite à prendre les mesures de prévention nécessaires. Mais comment reprendre la main dans un contexte aussi difficile ?

D'une façon générale, il faudrait cesser de faire du climat un sujet de politique à grand spectacle. Cela ne fait qu'exacerber les positions et qu'inciter aux effets de manche. On l'a bien vu en 2009 lors

du refus très politique opposé par cinq pays récalcitrants au modeste compromis de Copenhague⁹. On voit par contraste que sur le problème de la sauvegarde de la couche d'ozone, beaucoup moins médiatisé, des résultats significatifs ont pu être obtenus avec moins d'éclat. Il faut donc remettre le climat à sa place, parmi l'une des grandes préoccupations contemporaines, au même titre que la santé, la malnutrition, la gestion des ressources en eau, etc., et cesser de vouloir en faire la préoccupation prioritaire de tous les temps et notamment de confondre, comme on le fait en Europe et en France, problème de l'énergie et problème du climat.

Il faut simultanément redonner à l'analyse économique sa primauté. Le climat n'est pas une religion. Si les faits doivent être analysés avec la rigueur et la méthode dont on souhaite qu'il soit fait preuve, il faut que les solutions soient quant à elles empreintes de rationalité économique. Les difficultés que traversent actuellement les états leur interdisent de faire du climat un lieu de culte où l'on agirait par intime conviction. La rigueur budgétaire, à laquelle tous les gouvernements sont tenus, commande de revenir à ce que nous avons appelé « une écologie raisonnable » et d'optimiser l'utilisation des fonds publics. Des critères de rentabilité doivent être définis et il faut s'y tenir, sans s'égarer dans des techniques ou des initiatives intellectuellement ou sentimentalement attirantes mais dévastatrices sur le plan budgétaire. Le programme américain d'économies additionnelles de 1 500 milliards USD sur la période 2012-2021 que le "Joint Select Committee" doit présenter au Congrès avant le 23 novembre prochain, constituera à coup sûr, quelle que soit l'issue de l'élection présidentielle américaine, un témoignage très fort du retour de la rigueur économique dans les choix budgétaires et l'on voit d'ores et déjà tous les gouvernements européens suivre la même voie.

Sur le plan international, il y a longtemps que les espoirs de voir signé un grand accord du type Kyoto-II se sont évanouis. Pourtant le train continue sur sa lancée et les réunions se succèdent sans qu'apparemment ne viennent sur la table de nouvelles idées de gouvernance climatique mondiale qui puissent, au moins progressivement, faire consensus. On voit bien cependant, et depuis longtemps, que les systèmes d'encadrement des émissions ne pourront prospérer qu'au niveau régional, dans le cadre d'une coordination mondiale assez lâche, du type « pledge & review »¹⁰. L'important est de parvenir à une certaine homogénéisation au niveau mondial de la façon dont est internalisée la valeur carbone dans les décisions individuelles et collectives. Les Nations Unies devraient conserver un rôle primordial dans cette évolution et nous avons explicité dans un précédent article¹¹ les missions qui pourraient être confiées à une Agence Internationale de l'Environnement, afin qu'une majorité de pays prenne en compte la contrainte carbone, en tenant compte de façon équitable de leurs spécificités.

Ajoutons que dans le cas des pays les moins avancés, il est temps d'arrêter de considérer le développement propre comme un instrument de rationalisation des émissions existantes. Ces pays émettent par tête d'habitant jusqu'à 500 fois moins de CO₂ que certains pays du Moyen Orient. Vouloir leur imposer des méthodologies et des objectifs de réduction des émissions est un non-sens alors que leur problème principal est celui de l'accès aux biens essentiels et à l'électricité en particulier. L'aide apportée à ces pays au travers de l'action climatique ne peut être dissociée de

⁹ Bolivie, Nicaragua, Soudan, Tuvalu, Venezuela.

¹⁰ Système volontaire initié par l'accord de Copenhague.

¹¹ Voir "*Fiascos climatiques et revers politiques : comment reprendre la main ?*" – Jean-Pierre Hauet – 31 décembre 2009.

l'aide au développement, qu'il s'agit d'organiser de façon aussi rationnelle que possible, en reconnaissant l'importance du facteur climatique, même si les technologies utilisées ne sont pas au meilleur niveau de l'état de l'art selon nos critères. Les pays industrialisés, dans le contexte économique actuel, ne parviendront jamais à mobiliser les sommes inscrites au protocole de Copenhague (100 Mds USD par an à horizon 2020) si l'on devait considérer ces sommes comme additionnelles à l'aide publique au développement actuellement consentie (110 Mds USD par an environ). Un dialogue de sourds risque donc de s'engager et il faut revenir à des chiffres réalistes, basés sur des procédures solides, qui, tout en assurant une priorité aux actions relatives au changement climatique et à ses conséquences, permettent de sortir du carcan administratif dans lequel s'est enfermée la procédure onusienne de développement propre¹². Il vaut mieux des engagements moins ambitieux mais respectés que des objectifs velléitaires facilement contournables par des procédures dilatoires.

S'agissant de l'Europe, la question n'est pas simple car une mécanique imposante a été mise en place qui est toujours considérée, de façon abusive à notre avis, comme la clé de voûte de la politique climato-énergétique européenne. Mais avec la crise économique persistante, avec le bras de fer qui s'est engagé avec les USA et la Chine sur l'extension du système au transport aérien, avec la mise en place très délicate d'un système d'enchères généralisé à compter de 2013 qui s'accompagne de recours juridiques sur la définition des benchmarks applicables à l'industrie, il y a un risque que la situation déjà fragilisée du système n'aille en s'affaiblissant. Nous persistons à penser que ce système n'a pas d'avenir en dehors des installations de combustion, et des centrales de production d'électricité en particulier, et que son application à l'industrie, acceptée aujourd'hui car constituant en fait un soutien déguisé aux émetteurs industriels du fait des sur-allocations dont ils bénéficient¹³, ne conduise à une situation de plus en plus difficile à gérer, sans que les résultats soient au rendez-vous.

Nous pensons que le système californien en fera l'expérience et que le système néo-zélandais est en train de réaliser la complexité de manager un système de cap & trade en dehors du cas d'école des centrales de production d'électricité. S'agissant en effet des installations de combustion, l'addition d'un quota carbone au prix des combustibles est une chose dont la faisabilité a été testée et qui fait sens économiquement, les entreprises d'électricité étant habituées aux achats et aux ventes à terme sur des marchés fonctionnant de façon comparable à ceux du carbone. La volonté de promouvoir les échanges d'électricité et la possibilité technique de réaliser de façon quasi-immédiate de tels échanges, justifient que des marchés réglementés des quotas carbone viennent s'inscrire en parallèle à ceux des combustibles et des kWh. L'utilisation du produit de la vente de ces quotas mériterait cependant une réflexion approfondie au moment où les états croulent sous le poids de leurs dettes souveraines. Quant à l'effet d'aubaine, qui peut résulter, en France en particulier, du non-assujettissement de certaines productions d'origine nucléaire ou hydraulique à ces quotas, il appartient à la puissance publique, par le biais de la taxe, d'éviter un effet de « windfall profit » ou de maintien des prix de l'électricité¹⁴ à des niveaux ne correspondant plus à sa valeur économique internalisant les coûts externes.

¹² Voir *"Kyoto : l'Afrique interdite de casino"* – Jean-Pierre Hauet – Décembre 2004

¹³ Tel est en particulier le cas des industries de l'acier et du ciment.

¹⁴ Voir : *"Et si le nucléaire venait au secours des retraites"* – Jean-Pierre Hauet – Avril 2010

La mise en sommeil de l'EU-ETS pour les installations industrielles serait perçue comme une mesure de relance significative. Elle n'aurait aucun impact négatif sur les finances publiques et mettrait un terme à un système complexe et inefficace. Elle clarifierait une situation de plus en plus embrouillée entre ce qui relève de l'approche réglementaire, qui se traduit par l'objectif de 20% de réduction des consommations d'énergie primaire à horizon 2020, et ce qui est censé découler de l'approche climatique par le marché avec 20 % de réduction des émissions au même horizon.

En conclusion, nous suggérons que la crise économique et la crise financière majeure que traversent les entreprises et les états, soient l'occasion dans le monde, en Europe et en France, comme cela va être le cas aux USA, d'une revue générale de l'efficacité des systèmes de lutte contre la dérive climatique mis en place au cours des dernières années. Les citoyens n'accepteront de redonner leur caution à ces politiques que s'ils ont la conviction qu'elles sont encadrées et régulièrement questionnées sur leur rapport coût/efficacité afin de s'assurer de leur efficacité.