

Le 20 juin 2005

L'Europe seule face au risque climatique ?

par **Jean-Pierre HAUET**

Consultant, Délégué Général adjoint du Forum Mondial du Développement Durable

L'Europe est particulièrement exposée au risque climatique

La réalité de la dérive climatique d'origine anthropique n'est plus guère contestée. Mais on oublie souvent que l'Europe y est particulièrement sensible :

- Augmentation de la température moyenne de 0,9 à 1,0 °C puis 1900 contre 0,7 °C en moyenne mondiale,
- Accroissement de la température de 1 à 3 °C dans les Alpes françaises depuis 1958,
- Probabilité forte de voir la température d'été dépasser 35 °C en France multipliée par un facteur 5 à 10 d'ici la fin de ce siècle.

L'enjeu est donc réel et l'Europe en a pris fortement conscience en mettant en place au 1^{er} janvier 2005, en anticipation sur les engagements du protocole de Kyoto, un système d'échange de quotas d'émissions de CO₂ : l'EU ETS (EU Emissions Trading Scheme).

Ce système, assez complexe, s'inscrit dans la politique que l'Europe cherche à promouvoir au niveau mondial visant à maintenir la concentration du CO₂ en dessous de 500 à 550 ppm, de telle sorte que l'élévation moyenne de la température au sol de la planète n'excède pas 2 °C à la fin du siècle. Le respect des objectifs de Kyoto (émissions réduites en moyenne de 8 % en Europe entre 1990 et 2008-2012) apparaît comme une première étape de cette politique qui requiert des actions beaucoup plus ambitieuses, conduisant notamment à une réduction des émissions par un facteur 3 ou 4 à horizon 2050.

Mais à une époque où la « déconstruction » de l'Europe menace, après les résultats, très regrettables à nos yeux, du référendum français et du sommet européen de Bruxelles, il est essentiel de se demander si l'Europe a bien fait de s'engager dans une voie où elle n'est pas aujourd'hui suivie par les USA ni par les grands émetteurs en puissance que sont la Chine, l'Inde et le Brésil.

Une situation d'ensemble préoccupante y compris en Europe

On sait que les pays de l'annexe 1 du protocole de Kyoto, c'est-à-dire ceux ayant accepté des limitations quantitatives de leurs émissions, peinent à suivre la « courbe de progrès » convenue entre eux. La baisse globale de leurs émissions s'explique essentiellement par le ralentissement d'activité économique qu'ont connu les pays à économies en transition. Le même phénomène se retrouve en Europe. Les 10 nouveaux entrants sont à l'aise au regard des objectifs de Kyoto (Figure 1) mais les pays de l'Europe des 15 affichent, en fonction de l'évolution de l'économie d'entre eux, soit des retards substantiels, soit des progrès limités (Figure 2). En outre la réduction de 2 ou 3% globalement constatée à fin 2002 provient uniquement des gaz tels que le méthane et les composés fluorés et non du CO₂ responsable en Europe de 82% des émissions de gaz à effet de serre.

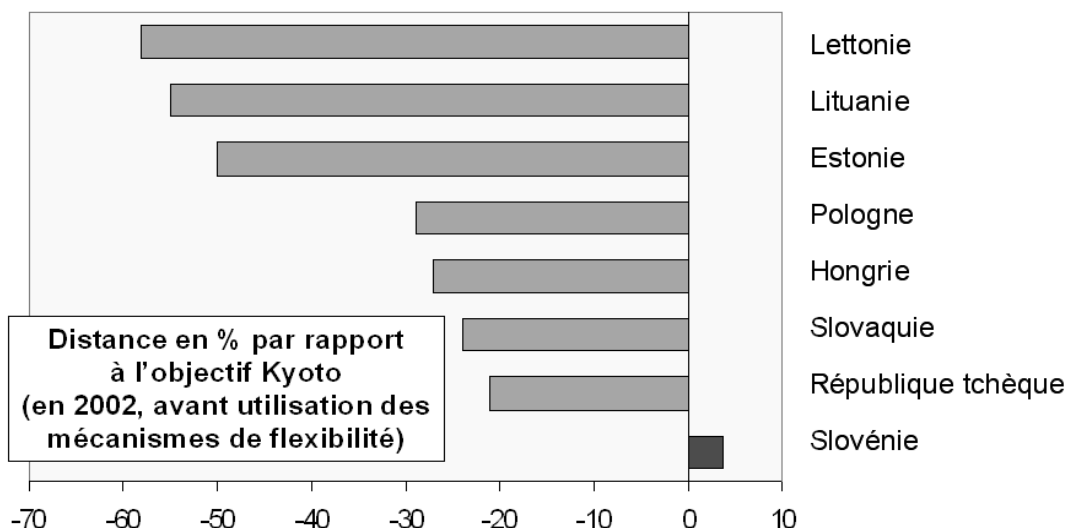


Fig. 1 : Positionnement à fin 2002 des pays nouveaux entrants dans l'Europe au regard de leurs objectifs de Kyoto
Source : UNFCC

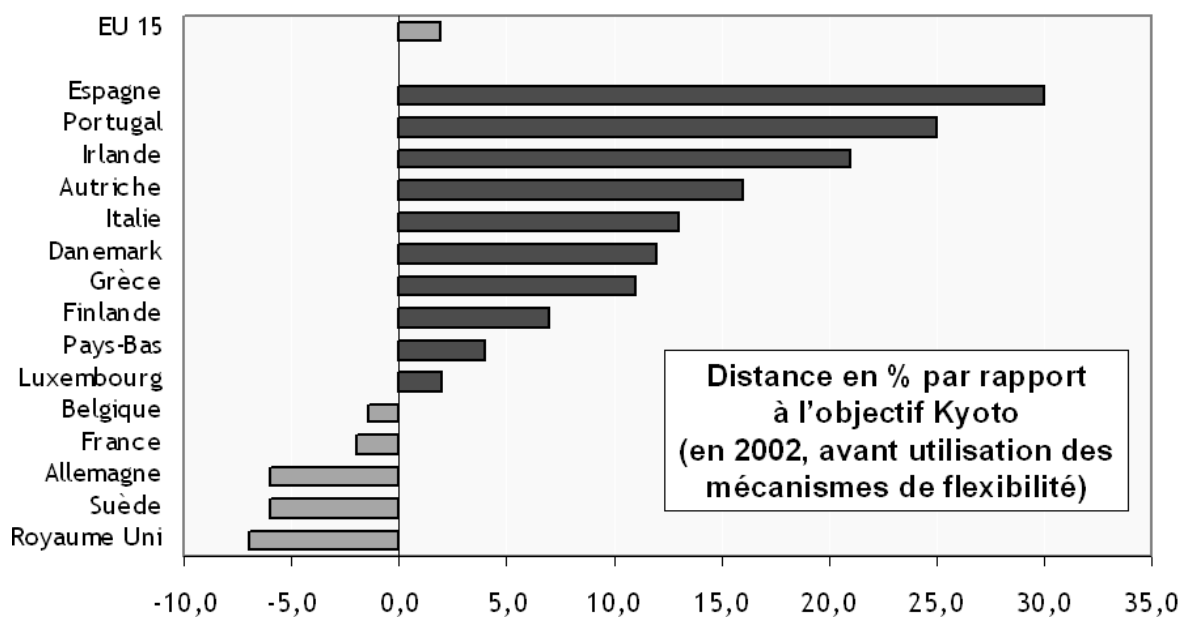


Fig. 2 : Positionnement à fin 2002 des pays de l'Europe des 15 au regard de leurs objectifs de Kyoto
Source : UNFCC

Si l'on analyse le niveau des émissions européennes par unité de PIB (Figure 3), on constate que l'Europe se situe très près de la moyenne mondiale et finalement pas très éloignée des USA dont la croissance économique a été supérieure de plus de 20% depuis 1990. Seule la France, grâce à son parc nucléaire, peut faire état d'une situation de départ s'écartant favorablement de la moyenne.

Lorsque l'on regarde les évolutions récentes des émissions, on ne peut pas davantage mettre en évidence un décrochement de l'Europe par rapport au reste du monde, dès lors que l'on rapporte les émissions à la croissance économique.

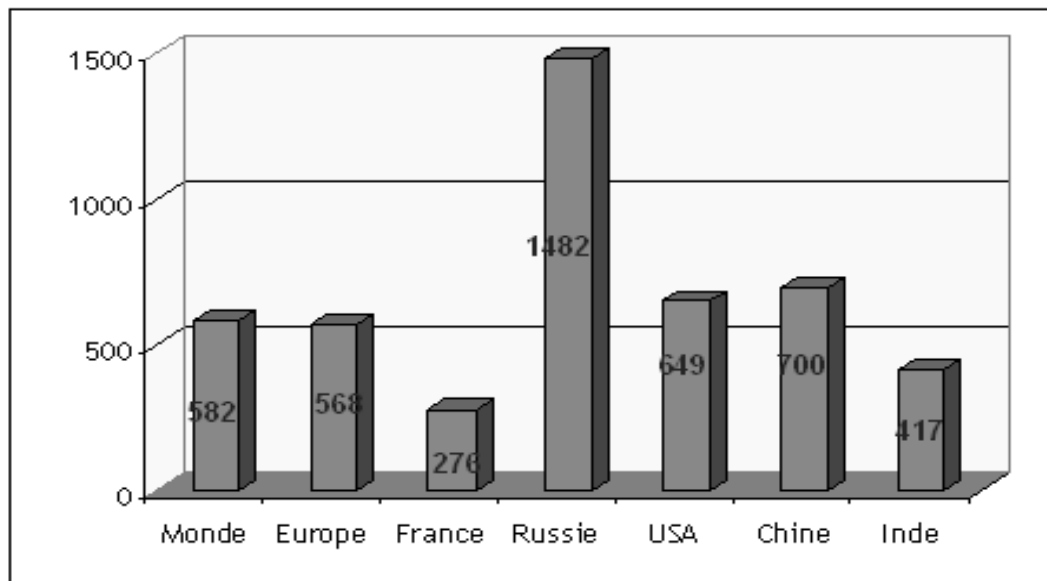


Figure 9 : Emissions de GES par unité de PIB dans les grands régions du monde en 2000 (en t de CO₂ par M\$1995)

Source : UNFCCC

Quelques clignotants sérieux sont récemment passés au rouge en Europe des 15 :

- Les émissions des transports domestiques en Europe des 15 ont augmenté de 22% entre 1990 et 2002,
- Les émissions des transports internationaux, aériens et maritimes, ont augmenté de 44%,
- Les émissions liées à la production publique d'électricité et de chaleur ont recommencé à croître depuis 1999 et excédaient en 2002 de 3% celles de 1990,
- La part des énergies renouvelables dans la production d'électricité a tendance à diminuer et l'objectif de 21 % en 2010 ne sera certainement pas atteint (14,9% en 2003).

L'urgence d'une action globale, y compris en Europe n'est donc pas à contester.

L'action européenne a-t-elle un sens au niveau international ?

Les ordres de grandeur tendent évidemment à relativiser la portée des initiatives dont l'Europe s'est faite le promoteur.

Les émissions de gaz à effet de serre de l'Europe des 25 ne représentaient en 2002 que 20% des émissions mondiales (soit par an 4,8 Mds de tonnes d'équivalent CO₂ sur un total de 24 Mds). Le système d'encadrement des émissions mis en place par la Commission ne concerne que 2,2 Mds de tonnes de CO₂ par an, soit moins de 10% des émissions mondiales et chacun sait que les grands émetteurs de demain seront la Chine et subsidiairement l'Inde (Figure 4).

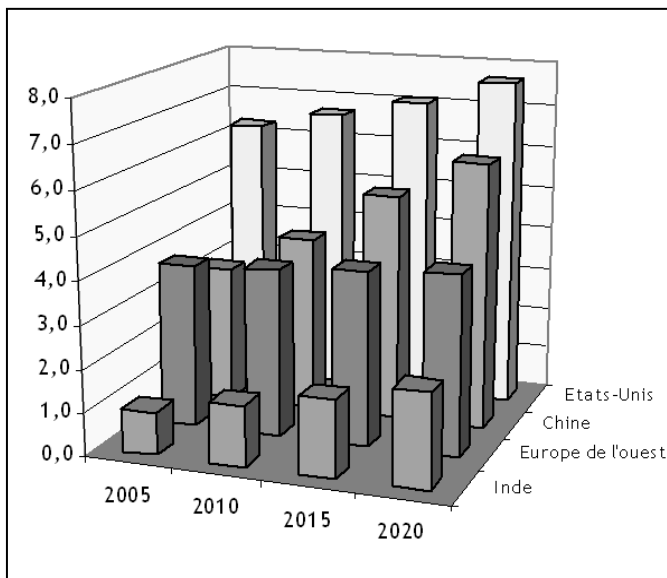


Fig 4 : Evolution des émissions de CO2 dans le monde –
Source : Point Carbon d'après DOE

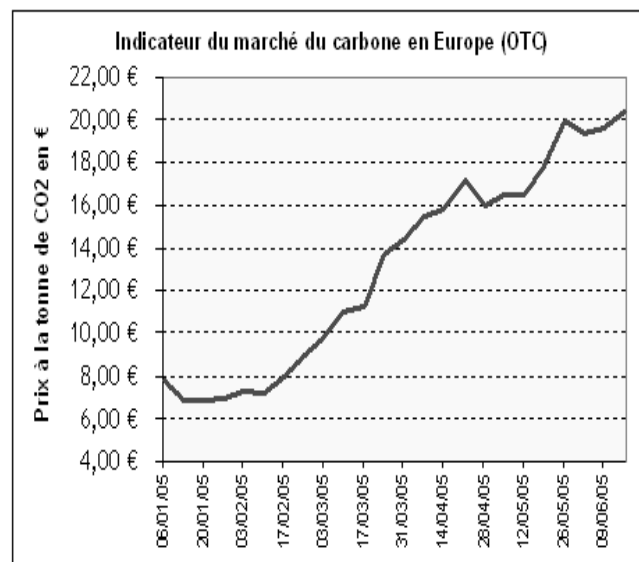


Fig 5 : Evolution récente des cours du CO2 en Europe sur les marchés OTC

Alors l'Europe n'est-elle pas en train de « se tirer une balle dans le pied » en laissant filer vers des valeurs toujours plus élevées le cours du CO₂ sur les marchés (Figure 5), accentuant les effets de la hausse du prix du pétrole et des énergies fossiles en général, faisant ainsi peser sur nos économies une contrainte additionnelle dont elle se passerait bien, sans que son action puisse entraîner une amélioration notable de la situation au niveau international ?

Une « règle du pouce », de plus en plus validée par l'analyse des cours, est qu'une augmentation de 2 € de la tonne de CO₂ correspond à une augmentation de 1 € du MWh sur les marchés d'échange. Un prix du CO₂ de 20 € pourrait dès lors être corrélé à une croissance des prix spot de l'électricité de gros de 25% (40 €/MWh).

L'expérience européenne doit réussir

Il est cependant impératif que l'expérience européenne soit une réussite. Face au problème mondial posé par l'accumulation des gaz à effet de serre, l'initiative européenne a l'immense mérite de constituer une tentative de gouvernance globale, associant tous les pays émetteurs d'Europe mais aussi, au travers des liens avec les mécanismes de projets prévus par le protocole de Kyoto, les pays en développement qui ne sont pas encore partie prenante à l'annexe 1.

A la différence du protocole de Kyoto qui constitue un traité entre Etats, le système mis en place par l'Europe est un système directement opérationnel, instituant des droits et obligations aux niveaux des installations émettrices (11 500 environ).

Cette gigantesque opération pilote est suivie avec intérêt, mais parfois avec scepticisme par le monde entier. Elle relève d'une autre philosophie que la politique américaine qui ne doit pas pour autant être caricaturée ou négligée :

- les USA pensent que la solution au problème du réchauffement climatique réside avant tout dans la technologie et qu'il faut par conséquent soutenir en priorité les projets de recherche-développement sur l'hydrogène, la capture du CO₂, la biomasse etc.

- l'Europe pense qu'en internalisant les coûts externes du CO₂, on crée les conditions qui permettront aux opérateurs économiques de spontanément agir dans le sens souhaité.

L'une et l'autre approches sont respectables et peuvent d'ailleurs se combiner.

Mais il serait extrêmement dommageable que le projet européen soit un échec. S'ajoutant à d'autres déconvenues, il porterait un coup fatal à la crédibilité de l'Europe dans un domaine d'importance primordiale.

Les conditions du succès et l'ouverture internationale

La première période d'application de l'EU-ETS a été conçue comme une phase de validation du système avant l'entrée en application du protocole de Kyoto sur la période 2008-2012. Ce concept de période de test est sain et raisonnable. Il est donc préoccupant d'entendre certains responsables communautaires déclarer que les délais ne permettront pas de remanier le système avant le démarrage de la deuxième phase au 1^{er} janvier 2008.

En effet, un certain nombre de points devraient être améliorés d'ici là :

- Introduire une vision à long terme (20 ou 30 ans), à l'instar de ce qui a été fait pour le SO₂ et les NO_x aux USA,
- Mieux harmoniser entre pays l'interprétation donnée aux Directives communautaires,
- Simplifier le système par une réduction du nombre d'installations assujetties,
- Réexaminer les conditions d'octroi des allocations initiales de façon à ne pas freiner la croissance et ne pas générer des « windfall profits » au bénéfice des émetteurs historiques. Le système dit de l'étalonnage, ou du « benchmarking » nous paraît, à cet égard, le seul système satisfaisant sur le moyen terme et le seul acceptable par les pays en croissance rapide,
- Introduire dans le système les transports aériens internationaux (le transport routier nous semblant davantage relever de l'action réglementaire),
- Redonner sa légitimité au nucléaire en tant que composante majeure de la politique de réduction des émissions,
- Veiller à ce que le prix du CO₂ ne dérive pas de façon inconsidérée ni à la baisse ni à la hausse, et introduire pour cela une « soupape » à un niveau cohérent avec celui que d'autres pays sont prêts à accepter dans le monde et qui ne devrait pas excéder selon nous 20 €/t de CO₂.

En parallèle, il faut bien sûr tenter d'élargir le système européen par des accords d'union avec d'autres pays : ceci paraît possible avec la Norvège, la Suisse, peut-être la Nouvelle-Zélande, le Japon voire la Russie. Mais ce serait à coup sûr une erreur que d'imaginer pouvoir faire adopter en l'état le système européen par les américains qui n'en veulent pas et donc par la Chine, davantage encline à porter attention à ce qui se passe aux USA qu'à ce qui se passe en Europe.

A l'heure où ces lignes sont écrites, les résultats du G8 de Gleneagles ne sont pas encore connus. Il est probable qu'ils seront décevants sauf peut-être sur la reconnaissance par l'ensemble des Etats de la réalité et de la gravité du problème climatique.

Ne peut-on dès lors imaginer de s'appuyer sur cette reconnaissance partagée et, en prenant un peu de recul, accepter que, dans les différentes grandes régions du monde, voient le jour des systèmes d'encadrement des émissions, non pas identiques, mais similaires dans leurs objectifs et dans leur impact sur les économies ? L'essentiel n'est-il pas qu'aucune des

grandes régions émettrices ne reste inactive et que des dispositions globalement homogènes voient le jour sur l'ensemble de la planète.

Bien sûr, il faudrait alors faire des sacrifices. Le mécanisme de développement propre tel qu'imaginé par le protocole de Kyoto risque de ne pas survivre, en l'état du moins, à un tel réexamen. Mais ce mécanisme ne fonctionne pas correctement aujourd'hui. Alors qu'il est censé prendre en compte des projets depuis l'an 2000, seuls une petite dizaine sont aujourd'hui officiellement enregistrés mais sans qu'aucun crédit d'émission ne soit émis.

Considérant que les pays les plus démunis, d'Afrique notamment, se trouvent tenus à l'écart de ce mécanisme (Figure 6), ne faut-il pas mieux s'orienter vers un fonds d'aide à l'équipement énergétique des pays les plus défavorisés pour lesquels la réduction des émissions n'a aujourd'hui aucun sens ?

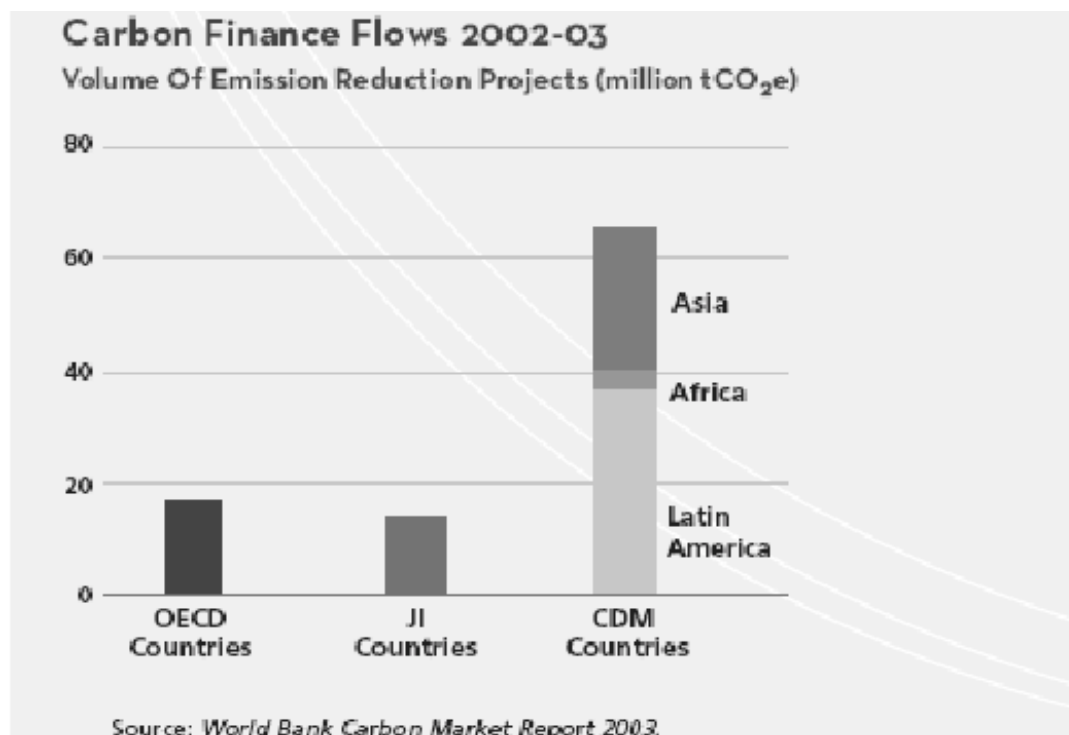


Fig. 9 : Localisation des projets de développement propre et d'implémentation conjointe dans le monde.

Ne pas exclure des mesures de protection

Il est malheureusement plausible que, malgré la gravité des risques, aucune harmonisation ne soit possible à l'échelle de la planète, au-delà du protocole de Kyoto dont on connaît les limites, dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

Il peut alors en résulter des distorsions de concurrence insupportables socialement, politiquement et économiquement. En pareil cas, l'Europe, et ceux qui l'auraient rejointe dans sa démarche, seraient fondés à mettre en place, aux frontières d'un espace commun, un régime de taxation compensatoire, évitant que ceux qui auront fait l'effort de contenir leurs émissions de CO₂ ne se trouvent pénalisés par un dumping environnemental venant, dans certains cas, se superposer au dumping social souvent dénoncé par ailleurs.

Il s'agirait bel et bien de créer une **taxe au carbone importé** dont l'assiette serait calée sur les ratios retenus dans le cadre du « benchmarking » servant à la définition des allocations initiales dans l'espace intereuropéen.