

Fiascos climatiques et revers politiques : comment reprendre la main ?

Jean-Pierre HAUET

Consultant – Associate Partner KB Intelligence

Une fin d'année difficile pour la lutte contre le changement climatique

L'année 2009 se termine de façon douloureuse pour tous ceux qui souhaitent voir endigué le réchauffement climatique, porteur de destructions ou de perturbations graves : montée du niveau des océans, augmentation de la fréquence et de la violence des événements climatiques majeurs, raréfaction des ressources en eau douce, destruction ou appauvrissement des sols, atteintes à la biodiversité, épuisement des ressources alimentaires, impact sur les problèmes de santé, déclenchement de phénomènes migratoires, extension et banalisation des conflits climatiques, etc.

Une Conférence de Copenhague décevante et un protocole de Kyoto moribond

La Conférence de Copenhague, malgré certains résultats positifs obtenus in extremis ayant permis d'éviter le désastre, peut être qualifiée de fiasco climatique, surtout au regard des attentes qui avaient été placées en elle depuis la Conférence de Bali de 2007. C'est un revers politique pour le Danemark, pays hôte de la conférence, qui n'a pas su tirer le meilleur de parti de la fenêtre de tir de deux semaines qui lui était offerte, mais surtout pour les Nations Unies qui apparaissent plus que jamais comme un « machin »¹ incapable de s'extraire de ses lourdeurs procédurales qui veulent que la recherche d'une unanimité impossible permette à n'importe quel état, quelles que soient sa taille ou ses motivations, de faire obstacle à l'adoption d'un texte engageant les parties.

Au niveau mondial, le protocole de Kyoto est moribond. Les USA n'y adhéreront jamais. Le clivage du monde en deux grandes catégories de nations est désormais obsolète et les

mécanismes qu'il a institués sont laborieux et inefficaces.

Le mécanisme de « développement propre », quoique prenant en compte des projets pouvant remonter au 1^{er} janvier 2000, n'a été en mesure de générer à ce jour que 364 Mt de crédits CERs (en CO₂e), soit moins de 0.18% des émissions totales de GES intervenues dans le monde depuis la date d'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto (15 février 2005). Le mécanisme d'implémentation conjointe (JI) est resté encore plus marginal, les crédits ERUs représentant pour l'instant moins de 1% des crédits CERs résultant du mécanisme de développement propre. Quant au mécanisme de flexibilité supposé résulter des échanges de quotas nationaux (AAUs), il se trouve complètement dévoyé par les 7 Mds de t de crédits excédentaires dénommés « air chaud » résultant des transformations post 1990 des anciennes économies socialistes. Autant dire que le Protocole de Kyoto a été incapable de servir de diapason à la fixation d'une valeur carbone au niveau mondial, les transactions sur les marchés carbone internationaux restant calées sur celles du système européen de quotas d'émission qui sert depuis 5 ans de marché directeur.

Par ailleurs, il est impossible de démontrer que le Protocole de Kyoto a contribué, autrement que par l'effet d'incitation qui a pu l'accompagner, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le monde. L'intensité énergétique des USA, exprimée en termes de tonnes d'équivalent pétrole par M\$ de produit national brut (en \$ constant référence 2000) a décru de 43.6% entre 1990 et 2005, cependant que sur la même période celle de l'Europe (OCDE) décroissait de 40.6% et celle de la Chine de 66.0% (Tableau 1).

¹ Qualificatif qu'aurait employé le général de Gaulle à Nantes en 1960 et qui est depuis resté dans l'histoire.

En tep/M\$2000	1990	2000	2005	2005/1990	2005/2000
USA	334.6	235.8	188.6	43.6%	20.0%
Canada	404.6	297.8	253.9	37.2%	14.7%
Europe (OCDE)	219.6	155.4	130.5	40.6%	16.0%
France	222.7	169.0	149.3	33.0%	11.7%
Chine	573.4	222.4	195.1	66.0%	12.3%

Tableau 1 : Evolution de l'intensité énergétique depuis 1990 dans quelques pays et régions clés du monde.

Source : *World Research Institute – Données OCDE/AIE 2008.*

La non-signature en tant que pays annexe 1 (cas de la Chine), la non-ratification (cas des USA) ou le non-respect (cas du Canada) n'apparaissent pas comme des éléments pouvant expliquer de façon objective l'évolution des consommations d'énergie et donc des émissions. En outre la communauté internationale fait bien peu de cas du non-respect par le Canada de ses engagements, toute engluée qu'elle est dans les réflexions sur le post-2012.

La croissance économique et, dans une proportion non négligeable le retour du charbon (en Chine tout particulièrement), constituent les éléments discriminants dans l'évolution des émissions, la plupart des pays ayant peu ou prou réalisé les mêmes efforts d'amélioration de leur efficacité énergétique, du fait de la globalisation assez rapide des technologies nouvelles et d'une sensibilisation aux problèmes climatiques dont aucun état ne peut se prévaloir du monopole.

L'annulation de la contribution carbone

L'annulation par le Conseil Constitutionnel, le 29 décembre 2009, de la contribution carbone qui devait entrer en vigueur en France le 1^{er} janvier 2010, est un autre fiasco climatique, mais uniquement sur le plan des principes, tant le dispositif était devenu symbolique eu égard aux exonérations, aux réductions et aux crédits compensatoires de toutes natures dont il était émaillé. Et c'est ainsi que le Conseil Constitutionnel a pu écrire que « *par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par l'article 7 de la loi déferée sont*

contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique... » . Le revers politique est plus sérieux car la contribution carbone se voulait emblématique d'une politique de refont de la fiscalité associée à la préservation du climat et il est piquant de noter que c'est dans la Charte de l'Environnement même, à présent insérée parmi les préambules à la Constitution, que les membres du Conseil Constitutionnel sont allés trouver l'un des motifs d'inconstitutionnalité, rappelant notamment l'article 2 de cette charte « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ».

Reprendre la main va être difficile

Dans l'un et l'autre cas, il n'est pas évident de reprendre la main et l'étendue des refontes qui vont s'avérer indispensables nous parait à ce jour avoir été très sous-estimée.

Vers un rafistolage de la contribution carbone ?

Les solutions permettant de repartir sur de bonnes bases ne font pas légion. Au niveau français, le gouvernement a annoncé qu'il procéderait très rapidement au dépôt d'un nouveau texte à l'Assemblée. Mais on voit bien, en lisant l'arrêt du Conseil Constitutionnel, que la difficulté principale tourne autour du millier d'installations industrielles ou énergétiques qui sont déjà assujetties au système européen de quotas et que le Conseil Constitutionnel exige qu'elles le soient également à la contribution nationale

carbone, du fait que les quotas européens leur sont, pour de nombreuses années encore, accordés à des conditions préférentielles afin de préserver leur compétitivité et d'éviter la délocalisation des productions.

A moins de prendre d'une main et de rendre de l'autre des montants sensiblement équivalents, on voit mal à ce stade comment le gouvernement peut se tirer d'affaires rapidement, compte tenu notamment des impositions de la Charte de l'Environnement qui ont valeur constitutionnelle. Le mois de janvier apportera peut-être la réponse mais beaucoup pensent, à l'heure à laquelle cet article est écrit, que la précipitation peut être mauvaise conseillère.

Copenhague a ouvert plus d'incertitudes qu'elle n'a apporté de solutions

La situation héritée de la Conférence de Copenhague n'est pas moins difficile à gérer. Des impulsions nouvelles ont été données par le fameux accord politique dont la Conférence a in extremis « pris note » malgré l'opposition formulée par cinq nations participantes. Mais ces orientations ne correspondent pas à celles qui étaient suivies jusqu'à présent dans les deux groupes de travail, s'inscrivant l'un dans le cadre de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992, l'autre dans celui du Protocole de Kyoto. Clairement ce dernier est mis en extinction avec un sursis de trois ans jusqu'à 2015, ce qui permet de rassurer les pays en développement qui lui sont attachés et d'écluser « proprement », si l'on peut dire, le problème des 7 Mds de tonnes d'air chaud dont les anciens pays du bloc de l'est ne veulent pas se départir. D'ici la fin janvier 2010, avec le dépôt attendu des engagements des pays développés et des intentions des pays en développement, on verra si une nouvelle politique climatique mondiale prend tournure. Mais il reste un travail considérable à accomplir pour définir les conditions pratiques de contrôle ou de supervision des engagements souscrits, pour arrêter les modalités de collecte et de gestion des fonds d'assistance prévus au bénéfice des pays les moins avancés et de transfert de technologies dont l'Accord a posé les principes, pour

décider de l'avenir des mécanismes de flexibilité et des réformes à leur apporter, en particulier pour convenir des conditions dans lesquelles les actions de lutte contre la déforestation ou de capture et de stockage du CO₂ seront prises en considération, pour ne citer que quelques points essentiels.

Plus fondamentalement reste à trancher la question de savoir si les USA acceptent de se joindre à ce qui pourra être un éventuel nouvel accord Kyoto ou s'il faudra se résoudre à accepter en l'état les dispositions qui leur conviendront, après que le Congrès les aura approuvées.

L'Europe serait-elle la seule à suivre la bonne voie ?

Le mécanisme de l'EU-ETS et la paquet énergie-climat ne doivent pas faire illusion

Le champ des incertitudes est immense, tant au plan national qu'au plan international. Dans ce contexte, l'Europe peut apparaître à certains comme un îlot de stabilité, voire de lucidité, avec une politique climat clairement tracée au moins jusqu'en 2020. Il est à craindre que les thuriféraires de la politique climatique européenne n'en tirent à nouveau vanité, sans voir qu'il y a nécessité à également repenser en profondeur la politique européenne, au vu de ses résultats tout d'abord, mais aussi de la situation internationale et des préoccupations nées dans beaucoup d'états membres dont certains se sont pourvus avec succès devant la Cour Européenne de Justice.

Les résultats du système de quotas européens sont contestables

Cessons tout d'abord d'être complaisants avec les résultats obtenus. Certes la mise en place du système de quotas européens a généré un tel foisonnement de textes, d'articles et de publications qu'il serait malvenu de nier l'effet pédagogique qu'il a pu avoir sur la nécessité de contenir les émissions de CO₂. Notons toutefois que cette sensibilisation a ses limites et les réactions, plus que mitigées des Français à l'annonce d'une taxe carbone, montre qu'il subsiste un fossé immense entre

la cause climatique admise par une majorité et le poids des intérêts individuels. Il serait surtout abusif de mettre le respect des objectifs de réduction des émissions, objectifs au demeurant modestes, au crédit de l'EU-ETS alors qu'à l'évidence l'essentiel des résultats constatés est la conséquence du très fort ralentissement économique que l'Europe subit et qui n'était pas du tout anticipé.

Plus grave, l'EU-ETS est un échec aussi flagrant que celui du Protocole de Kyoto, quant à l'établissement d'un prix du carbone qui soit représentatif d'une réalité économique et qui puisse constituer une incitation tangible pour les opérateurs à investir ou à modifier durablement leurs comportements. Depuis la création de l'EU-ETS, le prix du CO₂ a connu, sur les marchés de quotas européens, des fluctuations au gré

des annonces politiques plus ou moins bien contrôlées, des décisions de la Commission sur les plans d'allocation, des variations des prix des énergies, des aléas de la météo etc. Dans les périodes de calme, des corrélations assez bonnes ont été observées entre la valeur de la tonne de CO₂ et la valeur de switch, correspondant à l'égalité des « clean dark spreads » et des « clean spark spreads » dans les centrales électriques, c'est-à-dire à la parité de prix de revient, en coût marginal, entre les centrales à charbon existantes et les centrales à gaz.

Mais depuis mai 2009, après les vicissitudes nées de l'emballement du prix des énergies fossiles au 1^{er} semestre 2008 puis de la crise économique au second, le prix du CO₂ s'est stabilisé à un niveau d'attente de l'ordre de 12.5 à 15 €/t

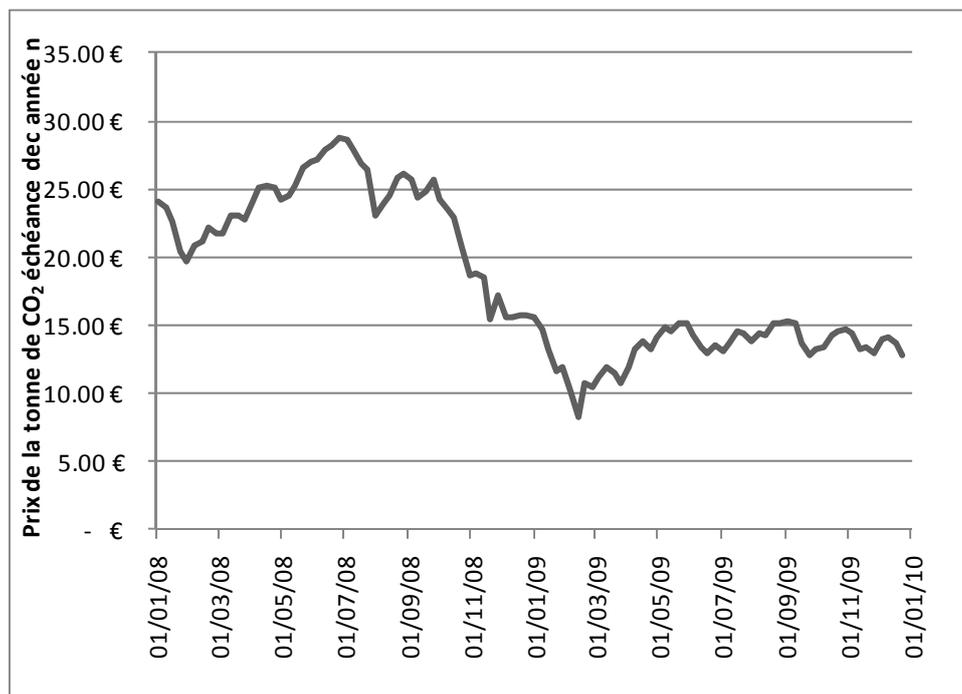


Figure 1 : Evolution du prix de la tonne de CO₂ sur les marchés OTC (échéance décembre année n).
Source : Données KB Intelligence.

Ce prix de 12.5 à 15.0 €/t n'a pas de justification économique. Il semble correspondre de la part des opérateurs, à une stratégie de théorie des jeux face à un avenir incertain, consistant à minimiser le risque de perte maximale (stratégie Minimax). Entre le

risque de voir le prix des quotas s'effondrer totalement et celui de le voir retrouver son maximum historique (30 €/t), les opérateurs considèrent qu'une moyenne aux environs de 15 €/t est une bonne mesure les mettant à l'abri de trop mauvaises surprises. Ce faisant,

le marché du carbone s'assouplit à un niveau très inférieur à celui qui serait nécessaire pour opérer des changements sensibles de comportement ou déclencher un flux d'investissements permettant une réduction durable des émissions.

Le système de l'EU-ETS résiste mal à la crise économique

Il faut reconnaître que le système de l'EU-ETS s'est trouvé fortement malmené par le ralentissement économique qui constitue une situation à laquelle il n'était pas du tout préparé.

A la vérité et contrairement à ce qui est affirmé de façon doctrinaire par ses supporters, L'EU-ETS n'est pas un véritable mécanisme de marché, moins parce qu'il traite d'une commodité virtuelle à valeur économique négative, que par le fait que c'est le seul marché de commodités où l'offre n'est pas régulée par le prix. Les quotas sont alloués à l'avance dans le cadre d'enveloppes dimensionnées en fonction d'objectifs climatiques et d'une certaine espérance de croissance économique et avec le souci de ne pas porter trop atteinte aux activités « carbone-intensives » susceptibles de délocalisation (syndrome du « leakage »). Mais il s'ensuit que l'EU-ETS n'est pas armé pour faire face au phénomène de sur-allocation, que nous avons qualifié de « syndrome des assignats »² et qui a conduit à ce jour la totalité des systèmes de cap & trade ayant existé de par le monde à une dérive plus ou moins rapide de leurs valeurs de quotas vers zéro (qu'il s'agisse du UK-ETS, de l'ECX de Chicago, de l'EU-ETS phase 1, du RGGI, du système des New South Wales ou plus généralement du protocole de Kyoto). Malgré les mesures correctives de concaténation avec la phase 3, la phase 2 de l'EU-ETS n'est pas à l'abri d'un tel effondrement des prix, en raison d'une sur-allocation initiale, accentuée par la crise économique et par l'effet domino liée à la mise sur le marché d'une quantité croissante

d'unités de compte Kyoto (AAUs) qui, quoique que n'étant pas fongibles dans le système européen, viennent se substituer au niveau des états aux CERs dont ceux-ci ont besoin, et accroissent d'autant la masse monétaire carbone mise en circulation.

La solution est connue : il faudrait pouvoir réguler cette masse monétaire carbone en mettant sur le marché plus ou moins de quotas, de façon à stabiliser les cours du CO₂ aux environs du niveau jugé souhaitable. Il faudrait pour cela instituer une banque centrale du carbone ou investir un organe existant de pouvoirs équivalents. Les USA l'envisagent clairement dans les débats actuels sur l'instauration éventuelle d'un système fédéral de cap & trade. Mais en Europe, la Commission ne semble pas vouloir en entendre parler, au nom de la confiance portée dans les purs mécanismes de marché mais sans doute aussi parce que cet organe régulateur serait nécessairement distinct de l'organe chargé d'administrer le système, la Commission en l'occurrence, dont le pouvoir politique se trouverait ainsi diminué.

Il faut comprendre aussi que dans cette voie, que nous préconisons, le prix du CO₂ acquerrait un caractère convenu, notionnel comme diraient les financiers, ce qui ne ferait pas le bonheur des traders, jouant maintenant à la centième de seconde près sur les écarts de cours, mais donnerait un signal clair et stable aux consommateurs et aux producteurs. On verra cependant que cette solution s'apparente alors à un mécanisme de taxation à la source sans s'y assimiler.

L'EU-ETS victime des dérives climatiques et du « hold-up » des professionnels de la finance sur les marchés

L'EU-ETS, comme la plupart des systèmes de marchés de quotas existant de par le monde, souffre d'un autre fléau, celui de la mainmise par les professionnels de la finance sur les marchés du carbone. La finance du carbone, création artificielle autour d'une richesse virtuelle, insuffisamment encadrée et contrôlée, a donné lieu à tout un ensemble de détournements et ou d'abus, condamnables sur le plan de l'éthique et souvent celui de la

² Voir « Quotas et Assignats : de l'utilité d'une banque centrale » - Jean-Pierre HAUET – Octobre 2008

loi, que nous qualifierons de « dérives climatiques »

Ces « dérives climatiques » constituent un phénomène grave sur lequel les gouvernements et les opérateurs ont trop longtemps fermé les yeux, jusqu'à ce qu'éclate au grand jour le scandale de la fraude à la TVA avec une ampleur insoupçonnée. Mais les déviations des marchés du carbone sont apparues très vite et ont prospéré à la faveur d'un contrôle insuffisant de ces marchés réputés jeunes, dynamiques et porteurs d'un grand avenir. Il faudrait un livre pour les expliquer toutes par le détail mais la réalité est que le marché du carbone, censé incarner l'intérêt général, a été pris en otage par les spécialistes de la finance et des produits dérivés, par ceux-là même qui portent une lourde responsabilité dans le développement inconsidéré d'une économie virtuelle à défaut

d'être vertueuse et dans le réveil douloureux qui s'en est suivi à partir de la mi-2008.

Les windfall profits

Tout a commencé à partir de 2005 avec le scandale des « windfall profits » quand il est apparu clairement que les producteurs d'électricité (essentiellement allemands, néerlandais et finlandais), bénéficiaient d'allocations gratuites de quotas couvrant la majeure partie de leurs besoins mais répercutaient néanmoins le coût marginal des quotas observé sur les places d'échange dans les prix de gros de l'électricité, engrangeant au passage des centaines de millions d'euros de profits. La corrélation (Figure 2) que nous avons publiée dès 2005 entre les cours du CO₂ et les prix de l'électricité à la bourse EEX de Leipzig était d'une telle qualité qu'il était difficile de l'imputer au hasard.

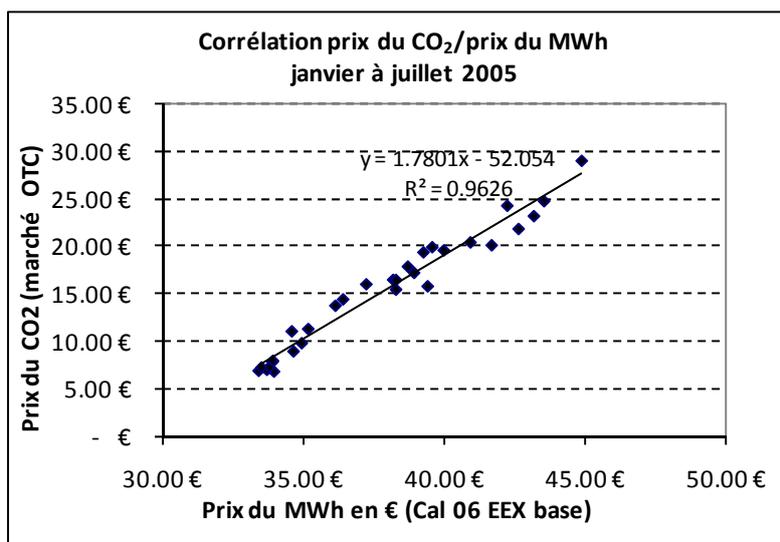


Figure 2 : Corrélation entre prix du CO₂ et prix du MWh au 1^{er} semestre 2005
Source : KB Intelligence

A mi-2005, le phénomène prenait une ampleur insupportable et les récriminations montaient de la part des gros consommateurs industriels qui y voyaient une menace directe pour leur compétitivité. Des enquêtes étaient lancées dans divers pays et curieusement la trop belle corrélation observée au 1^{er} semestre 2005 s'évanouissait au second.

Le volume d'allocations consenties gracieusement au titre de la 2^{ème} période était revu à la baisse. Il restait suffisant cependant

pour permettre à certains électriciens de dégager, grâce au repli de la demande en 2008, de confortables excédents. Ainsi la compagnie tchèque CEZ annonçait-elle en mars 2009, des profits de 71 M€ sur ses ventes de quotas et de crédits carbone, doublant ceux réalisés en 2007, à la faveur d'une contraction de ses ventes d'électricité de 6.8%.

Les industriels, ceux de l'acier en particulier, qui avaient poussé des cris d'orfraie devant les

pratiques reprochées aux électriciens, menaçant leur gouvernement de délocalisation si des quotas en nombre suffisant ne leur étaient pas accordés à titre gratuit, n'ont pas été les derniers à profiter des effets d'aubaine qui s'offraient à eux. Les allocations de quotas sont devenues, face à la crise économique, un élément d'actif certain alors que la contrepartie liée à leur restitution est devenue à la fois lointaine et incertaine, compte tenu du ralentissement économique. Les quotas alloués début 2008 sont devenus au plus fort de la crise un actif de trésorerie permettant de passer des moments difficiles. Dans certains cas, des industriels sans scrupules ont utilisé leur dotation de l'année pour financer leur délocalisation vers des pays à faible coût de main d'œuvre. D'autres se sont engouffrés dans une faille de l'EU-ETS qui veut que les allocations de l'année restent acquises même quand une installation, sans cesser complètement son activité, la réduit fortement.

Corus, aciériste britannique, l'un des plus grands émetteurs de carbone de Grande-Bretagne, est apparu ainsi à la fin 2009 en mesure de dégager par ce biais un excédent de 21 millions de quotas européens représentant la somme de 265 M€³.

Arcelor Mittal, qui avait tant protesté contre les windfall profits des électriciens, serait en mesure de dégager d'ici 2012, grâce à la vente de ses quotas excédentaires, 1 Mds de £ de profits sans efforts notables.⁴

On sait également que Rhodia a été l'une des toutes premières sociétés à dégager des centaines de millions d'euros de profits grâce à la vente de crédits carbone du type CER obtenus à bon compte par la réduction des émissions d'acide nitreux (N₂O) dans ses usines coréennes et brésiliennes. La vente de crédits carbone, d'origine contestée sur le plan de l'environnement et du développement durable, est ainsi devenue un élément essentiel de formation des résultats de la société et de soutien de son cours de bourse,

grâce au débouché offert par le système européen.

Les organismes publics voire les états ne sont pas en reste : on connaît la transaction douteuse de la Slovaquie vendant début 2009, 55 millions de quotas Kyoto (AAUs) à un prix de connivence de 5.05 €/t à l'intermédiaire américain inconnu jusqu'alors Interblue, ce qui valut au Ministre de l'environnement slovaque d'être démis de ses fonctions quelques semaines plus tard. Plus récemment, l'utilité roumaine Electrocentrale Bucharest essayait de négocier, en décembre 2009, 4 millions de quotas en compensation d'un prêt sans intérêt de 30 M€ lui permettant de faire face à ses échéances.

L'EU-ETS, dans un contexte de crise, est ainsi devenu soit un artefact de consolidation des profits, soit une bouée de sauvetage pour entreprises en difficulté.

Une finance carbone bien loin d'être philanthrope

Dès la mise en place du système de quotas européens, des places d'échanges se sont ouvertes aux quatre coins de l'Europe et du monde et les traders et les brokers aguerris aux transactions sur les MWh ou les ventes de pétrole y ont vu un nouvel espace de déploiement de leurs talents. Des produits dérivés de tout poil ont vu le jour : futures, forwards, options mais aussi obligations ou certificats indexés sur des paniers de plus en plus sophistiqués.⁵ On verra plus loin que cette floraison de transactions sur les marchés insuffisamment contrôlés du gré à gré a entraîné une gigantesque fraude à la TVA dont les contours ne sont pas à ce jour encore élucidés.

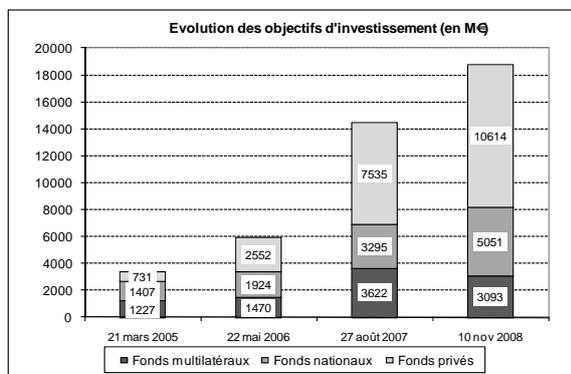
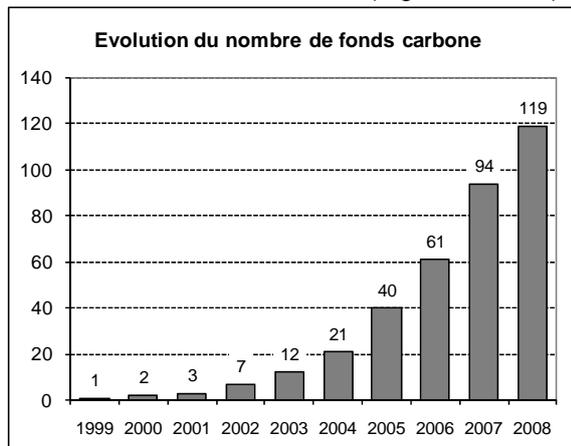
L'ouverture de ces nouveaux marchés, la perspective de voir les prix du carbone augmenter, a attisé l'appétit de nombreux investisseurs qui ont vu dans la finance carbone davantage la possibilité de réaliser des plus-values rapides que de contribuer à la réduction des émissions des gaz à effet de

³ Source : *Point Carbon Décembre 2009 et UK Department for Energy and Climate Change.*

⁴ Source : *The Economic Times 7 décembre 2009*

⁵ A titre d'exemple : les Airshares EU Carbon allowances lancés en décembre 2008 par une division du New York Stock Exchange.

serre. La croissance des fonds carbone a été fulgurante, tant en nombre qu'en montant des sommes collectées (Figures 3).



Figures 3 : Situation des fonds carbone à la fin 2008
Source : KB Intelligence

Mais les investisseurs dans ces fonds carbone n'étaient pas des perdreaux de l'année. La philosophie des premiers fonds carbone promus et gérés par la Banque Mondiale s'est profondément modifiée et la majorité des investisseurs sont devenus des investisseurs privés, agissant au travers de sociétés écrans. Un nombre significatif d'entre eux étaient ou sont toujours localisés dans des paradis fiscaux (Bermudes, Iles Cayman⁶) ou, plus près de nous, à Jersey, à l'île de Man ou au Luxembourg.

Dès le retournement de conjoncture à la mi-2008, l'engouement pour les fonds carbone s'est brusquement calmé : les créations de nouveaux fonds se sont faites beaucoup plus rares, les fonds promis n'ont pas, dans bien des cas, été apportés et les banques se sont

faites plus réticentes à financer des projets carbone.

Les dérives des crédits carbone

Les crédits carbone dégagés par des projets « offset » permettent d'obtenir des titres, dont chacun équivaut généralement à une tonne de CO₂e évitée, grâce à des investissements réalisés non pas sur place mais dans des pays tiers où la réduction des émissions est réputée économiquement moins onéreuse. Ces titres, plus ou moins officiels, permettent de satisfaire à des objectifs volontaires de limitation des émissions ou de répondre à des obligations de « compliance » dans le cadre de systèmes administrés tels que celui de l'EU-ETS.

On connaît le flou qui entoure la notion de « crédits volontaires » qui, malgré la mise en place d'organismes d'accréditation tels que le VCS, le Gold Standard, le VER+, ou le CCAR (Californie), fait que tonne de CO₂ peut s'acheter tantôt à 2 € tantôt à 10 €. La plantation d'un arbre implique, dans la réalité une dépense de l'ordre 1 € mais sur Internet, des organisations « charitables » proposent les arbres à 5 ou 7 \$ pièce aux USA, soit 3.5 à 5 €, (Almighty Forest et National Forest Foundation), 13.45 € en Grande-Bretagne (Carbon Footprint) ou 39 NZ\$, soit 19 € en Nouvelle-Zélande (Carbon.org). Quant à la recherche de la neutralité carbone par l'achat de crédits de compensation, elle donne lieu à toute sorte d'abus parfois involontaires mais souvent inspirés par une politique de « greenwashing » que d'aucuns ont comparé à l'achat des indulgences moyenâgeuses. Il faut dire que le Vatican lui-même s'est engagé en 2007 dans un processus assez risqué de compensation volontaire de ses émissions en confiant à une société basée en Californie (Planktos) le soin de planter 7000 hectares de forêt en Hongrie.

Mais s'agissant de l'EU-ETS, le débat se situe essentiellement au niveau des crédits Kyoto de développement propre qui sont fongibles dans certaines limites avec les quotas européens. On a vu précédemment que l'alambic du CDM Executive Board ne les distillait qu'au compte goutte. On peut regretter que la déforestation évitée ne figure toujours pas parmi les

⁶ Y compris Peony Capital créé par Melinda et Bill Gates.

technologies éligibles malgré les avancées réalisées dans les travaux préliminaires de Copenhague. Mais on peut comprendre qu'il soit nécessaire de s'entourer de la plus grande prudence tant les risques de corruption et de fraude, pour la reforestation comme pour la déforestation évitée, sont grands. Sans contrôles très stricts auxquels les états ne sont généralement pas prêts ou préparés à se soumettre, la déforestation pourrait se déplacer des zones où elle serait encadrée vers celles où elle demeurerait libre, ou tolérée par la corruption.

Plus regrettable est l'absence de progrès décisifs sur le front de la prise en compte de la capture et du stockage du CO₂ essentiellement émis par les centrales électriques, à charbon ou à gaz. L'enjeu est cette fois considérable et récurrent sur les décennies à venir, à la différence de la déforestation évitée. Il suffirait d'équiper en CCS huit centrales à charbon de 900 MW pour réduire en 10 ans les émissions de CO₂ d'une quantité équivalente à celle que permettent d'éviter à ce jour les 1992 projets enregistrés par le CDM Executive Board.

Rappelons aussi que le mécanisme de développement propre n'a bénéficié pour l'instant que dans proportions infimes à l'Afrique et aux pays les moins avancés⁷. Par contre, il est venu créer une rente, assimilable à la rente pétrolière, dont bénéficient les pays tels que la Chine, l'Inde, la Corée qui peuvent exposer des projets d'incinération de gaz industriels HFC₂₃ ou N₂O. La destruction de ces gaz coûte au plus 1€/t de CO₂e. Sachant que le crédit correspondant se revend actuellement aux environs de 10 €/t, on voit la marge considérable dégagée par ce trafic. Supposant que 1 Md de crédits CERs soient émis d'ici 2012 et que 40% proviennent de la destruction des gaz industriels, c'est une rente de l'ordre de 4 Mds € qui aura été versée aux intermédiaires de tout poil et aux pays hôtes, dont la Chine, alors que 2% seulement des transactions sur les CERs, dans l'état actuel des choses, soit 0.1 Md €, auront été alloués au fonds d'adaptation des pays les moins avancés, dans l'attente d'une mise en œuvre

⁷ Voir « L'Afrique interdite de casino - Jean-Pierre HAUET - Décembre 2004 »

encore hypothétique des engagements de Copenhague.

Les mécanismes de flexibilité Kyoto, qui n'existent aujourd'hui que grâce au débouché européen, ne sont donc satisfaisants ni sur le fond, ni sur la forme. Cependant, comparés aux autres organismes d'accréditation, les mécanismes des Nations Unies bénéficient d'une réputation d'intégrité sans doute justifiée et que les accusations récentes de conflits d'intérêts au plus niveau des instances du GIEC ne semblent pas pouvoir ternir.

La fraude « carroussel » à la TVA

La fraude « carroussel » à la TVA est le dernier avatar dont l'EU-ETS ait à souffrir. Pendant des mois, les « experts carbone » se sont réjouis de voir les transactions croître, signe de liquidité et de maturité croissante de croissante des marchés. La réalité s'est révélée moins glorieuse lorsqu'il est apparu à la mi-2009, sur les places danoises (où la TVA est élevée) et françaises puis espagnoles, hollandaises, anglaises et in fine allemandes qu'une vaste fraude à la TVA sévissait sur les marchés spots du CO₂ où l'acheteur en cas de revente à l'export des titres n'était pas assujéti à la TVA. Il empochait par contre la TVA lors de la revente à un tiers et s'évanouissait dans la nature sans ristourner au fisc le montant prélevé. Cette arnaque s'est développée de façon aisée sur le marché du carbone en raison du caractère immatériel des quotas spots qui sont fiscalement assimilés à des transactions physiques bien qu'ils n'impliquent pas de livraison matérielle et aussi du fait de la légèreté des procédures permettant de s'inscrire auprès des registres nationaux et d'opérer ensuite à partir d'un autre pays des achats spots. Il semblerait qu'une bande organisée, liée à différentes mafias, ait opéré depuis la Grande-Bretagne sur le marché danois puis sur la France.

Celle-ci a procédé à l'arrestation d'un gang de fraudeurs, responsables d'un détournement de 156 M€. Mais ce montant ne serait qu'une goutte d'eau au regard du montant total de la fraude qui, selon des informations en provenance d'Europol, atteindrait 5 Mds €. Elle porterait donc un montant de transactions de

l'ordre de 25 Mds €, ce qui est absolument considérable au regard d'un volume de transactions sur les marchés européens de l'ordre de 75 Mds € et tendrait à dire, selon l'époque à laquelle on fait remonter le début de la fraude que 20 à 30% des transactions ont été frauduleuses, avec une proportion encore plus forte sur les marchés spots. Il faut noter d'ailleurs que dès que des mesures

protectrices ont été prises par les états (suppression de la TVA en France), les transactions sur les marchés spots ont chuté de façon considérable. Les transactions qui avaient atteint 19.2 Mt de CO₂ sur Bluenext le 2 juin 2009 sont tombées très rapidement à un niveau proche de zéro avant de se stabiliser sur les cinq derniers mois aux environs de 2 Mt par mois (Figure 4).

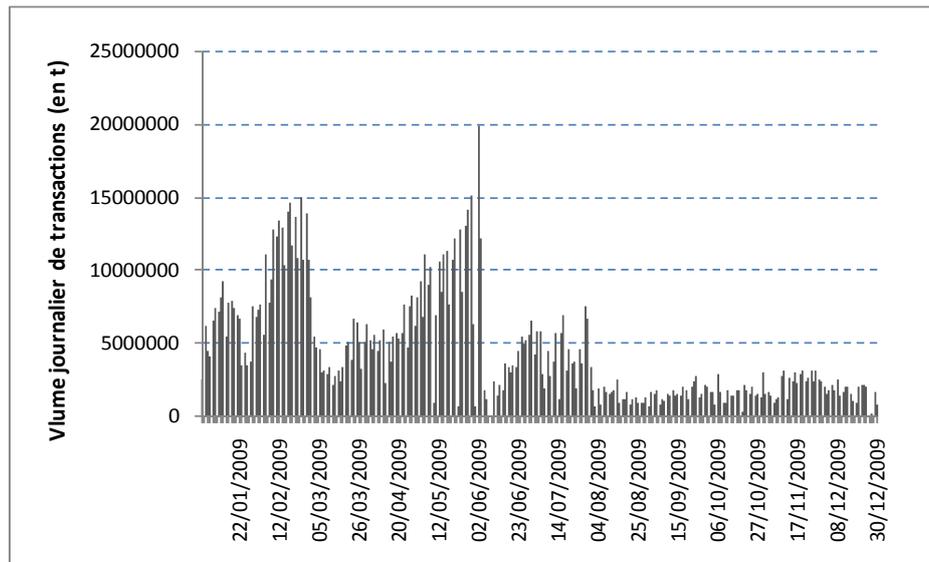


Figure 4 : Evolution des transactions spot sur Bluenext au cours des derniers mois.

Source : *Données Bluenext*

Ces péripéties, assez peu commentées en Europe, ont un retentissement très significatif aux USA au moment où se discute l'instauration éventuelle d'un système de cap & trade. La question de la régulation d'un tel marché est un problème du premier ordre où s'opposent les tenants de la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) à ceux de l'US Federal Energy Regulatory Commission (FERC). Le modèle européen s'en trouve affaibli. D'aucuns pensent à encadrer voire à bannir les transactions OTC peu régulées en Europe. D'autres pensent plus radicalement à substituer à un système de « cap & trade », un système de « cap & dividend, » dans lequel le produit des quotas alloués est redistribué de façon équitable aux consommateurs. Cette dernière approche, voisine mais différente de celle de la contribution carbone française, semble gagner du terrain dans les milieux politiques américains, effrayés par l'ampleur que pourrait

prendre la spéculation sur un marché des produits dérivés que l'on dit pouvoir atteindre 300 à 3000 milliards de US\$ chaque année. Le spectre d'Enron est encore très présent et les américains sont actuellement plus soucieux que les européens à contenir la spéculation et à éviter la fraude.

Et maintenant que faire ?

Face à ce bilan plus que mitigé de l'initiative européenne, compte tenu de la quasi-impasse dans laquelle se trouve l'approche internationale héritée du Protocole de Kyoto, compte tenu des difficultés considérables à mettre en place en France une approche nationale compatible avec la charte de l'environnement et avec le dispositif communautaire, il y a fort à parier que les gouvernements se contenteront d'un ragréage de façade, donnant la priorité à la relance économique et à la préservation de l'emploi.

Pourtant la situation justifierait une reprise en profondeur de la réflexion, mettant pleinement à profit le délai fixé par l'Accord de Copenhague pour le prochain grand rendez-vous mondial prévu en 2015.

La refonte du système climatique internationale devrait être guidée par les principes suivants :

Au niveau international

Il est temps de reconnaître qu'un grand système unifié de marché du carbone, dérivé du protocole de Kyoto, ne verra jamais le jour. Outre que les grands pays n'en veulent pas, un marché de la taille de 2 ou 3 fois le marché pétrolier serait à coup sûr ingouvernable et donnerait lieu à toutes sortes de dérives que les contrôles des Nations Unies ne parviendraient pas à endiguer.

Comme nous l'exposons dans un précédent papier,⁸ les Nations peuvent continuer à faire œuvre utile dans plusieurs directions :

- La poursuite, dans le cadre du GIEC, des études relatives aux origines et aux conséquences du réchauffement climatique,
- Le recueil, le monitoring et la publication des émissions selon des méthodologies partagées et avec le recours à des experts impartiaux,
- La redéfinition des catégories d'investissements offsets susceptibles de donner lieu à une labellisation officielle par une Agence de l'Environnement placée sous l'autorité des Nations Unies. Un tel travail est nécessaire, non seulement pour accompagner le Protocole de Kyoto dans ses dernières années, mais aussi pour permettre aux mécanismes régionaux qui vont voir le jour et qui admettront les crédits offset internationaux, de disposer d'une agence d'accréditation fiable. Cette accréditation devrait s'accompagner du prélèvement d'une taxe forfaitaire équivalente à 5%

environ des prix du marché et destinée à alimenter le fonds de soutien aux pays les mois avancés,

- Mettre en place la structure paritaire, prévue par l'Accord de Copenhague, en charge de collecter et de gérer les crédits qui devraient se trouver rassemblés sous le vocable de « Copenhagen Green Climate Fund ».
- Enfin et ce serait là une innovation importante, publier, en aval des travaux du GIEC, un prix de référence du CO₂ que les états ou les organisations membres seraient invités à prendre en considération dans leurs mécanismes nationaux ou régionaux. Il est en effet essentiel que la notion de prix du carbone finisse par s'imposer et, s'il n'y a aucune utilité à ce qu'il soit exactement le même dans toutes les parties du monde, il est nécessaire et justifié de veiller à une certaine cohérence et de mettre un terme au désordre des marchés volontaires. Ce prix devrait être actualisé périodiquement en fonction de l'évolution des prix des énergies, une forte hausse des prix des énergies fossiles devant conduire, non pas à une hausse, mais à une baisse des prix du CO₂, sans toutefois tomber en dessous de niveaux qui rendraient impossible le développement de techniques essentielles comme la capture et le stockage du CO₂.

Au niveau régional

Il nous paraît souhaitable et de toute façon inévitable, de laisser les organisations régionales ou les grands pays (Europe, USA-Canada, Australie-Nouvelle-Zélande, Chine et Asean, Japon-Corée) s'organiser comme elles l'entendent. Il faudrait cependant œuvrer de telle sorte qu'à la prochaine Conférence sur le Climat, les grandes nations s'accordent pour agir autour d'objectifs plus précis que la limite de 2°C acceptée à Copenhague de façon à donner de la cohérence à leur action. A défaut l'institution de taxes compensatoires aux frontières serait parfaitement légitime, comme l'idée semble faire son chemin aux USA et en Europe.

⁸ « Copenhague 2009 : Un dur retour aux réalités mais il ne faut pas baisser les bras » –Jean-Pierre HAUET – Décembre 2009.

L'avenir du système européen

L'avenir du système européen est, en l'état, menacé du fait de sa complexité, de sa relative inefficacité et des dérives auxquelles il donne lieu. La tendance de la Commission à vouloir gérer de façon de plus en plus en plus centralisée un système de marché de 11 000 participants, bénéficiant d'exonérations de plus en plus complexes et diversifiées et s'étalant comme le Conseil Constitutionnel français l'a souligné jusqu'en 2027, nous paraît vouée à l'échec. L'application du cap & trade à l'industrie conduit, par souci de préservation de sa compétitivité, à des dérogations dans l'octroi à titre payant des quotas, d'une profondeur telle que le système va se trouver vidé de son sens. La plupart des industries réclament à cor et à cri un traitement spécifique, du fait de leur forte intensité énergétique et du risque de fuite de carbone qu'elles présentent. Cet argument, relayé par les pouvoirs politiques soucieux de préserver leur industrie, a fait de l'EU ETS appliqué à l'industrie une véritable passoire à laquelle la plupart des installations peuvent s'en tirer à bon compte. Pire, les analystes prévoient pour le début 2010 une nouvelle baisse des prix du carbone sur le marché européen liée à la commercialisation par les industries des quotas excédentaires dont elles disposent. L'EU-ETS appliqué à l'industrie deviendrait alors une véritable tunique de Nessos empoisonnant l'ensemble du système.

L'observation des décisions qui seront prises au niveau fédéral américain au cours des tous prochains mois devra peser dans la réflexion. Au stade actuel, nous pensons qu'il serait sage de mettre un terme au système de cap & trade appliqué à l'industrie à compter de 2012 et au plus tard 2015 et de le réserver aux seuls producteurs d'électricité (à l'instar des systèmes du RGGI aux USA et des New South Wales en Australie). Nous pensons qu'il y a une logique à maintenir le commerce des quotas entre utilités en parallèle au développement des grands réseaux électriques et à celui du marché européen de l'électricité. Bien entendu, les allocations de quotas devront être payantes, par un système de mise aux enchères, sous réserve de quelques dérogations transitoires telles que

celles consenties au bénéfice de la Pologne. Ce système d'enchères devrait être harmonisé et contrôlé au niveau communautaire mais mis en œuvre au niveau national. L'allocation du produit des enchères serait laissée à la discrétion des états, moyennant le respect de certaines obligations : versement d'un pourcentage au fonds d'adaptation des pays les mois avancés et affectation d'un autre pourcentage à un fonds communautaire d'aide aux technologies nouvelles.

S'agissant de l'industrie et des autres secteurs émetteurs, bâtiments et transports en particulier, nous pensons souhaitable de passer à un système de cap & dividend appliqué le plus en amont possible, dans lequel ceux qui mettent sur le marché européen des combustibles fossiles, devraient acquérir, dans le pays où se fait l'importation ou la production de ces combustibles, un nombre de quotas correspondant aux émissions générées en aval. Ces quotas feraient l'objet de mises aux enchères périodiques, avec un prix de réserve fixé au niveau communautaire. Le produit en serait redistribué selon des modalités comparables à celles retenues pour le cap & trade appliqué aux centrales, mais en privilégiant les ménages de façon à ne pas grever à l'excès leur pouvoir d'achat. Le système différerait du cap & trade en ce qu'il ne prévoirait pas de commerce de quotas, évitant ainsi les « dérives climatiques » précédemment exposées. Il différerait également quoique s'en rapprochant, d'un système de taxation du fait de l'imposition de caps maintenus par des enchères successives, tout en laissant la possibilité à un mécanisme de crédits offset de trouver sa place en parallèle à la vente des quotas.

Il est clair qu'une telle approche ne peut voir le jour que dans le cadre d'une politique de préservation de la compétitivité de nos industries prévoyant la possibilité d'instaurer une taxe compensatoire aux frontières de l'Europe. C'est pourquoi, il est indispensable d'agir de conserve avec les USA dans ce domaine et de développer le dialogue avec les autres grands pays industriels, la Chine, l'Inde,

le Brésil etc., pour éviter in fine d'avoir recours à cette solution.

Et en France ?

Dans le système précédemment décrit, la fiscalité écologique que le Président de la République souhaite promouvoir, se trouverait ipso facto installée et coordonnée au niveau communautaire tout en restant gérée au niveau national. Il n'y aurait donc pas normalement matière, sauf domaines particuliers échappant au futur système communautaire, à instaurer une fiscalité spécifique nationale⁹.

Les modalités susceptibles d'être adoptées dans le court terme devraient paver la voie en direction d'une refonte du système européen allant dans le sens qui précède. Il serait possible d'imaginer en particulier l'abandon de la contribution carbone au profit d'un système de cap & dividend.

L'articulation avec le système européen actuel serait nécessairement complexe puisqu'il faudrait combler les lacunes, provisoires ou structurelles, du système européen actuel, sans pour autant instituer de doubles peines. Autant dire, qu'il s'agit d'un travail de dentelière dont l'explication à l'opinion ne sera pas simple.

Sur le plan politique, la question reste de savoir s'il faut aller seul dans cette voie, l'exemplarité dans ce domaine n'étant pas nécessairement payée de retour comme l'Europe a pu le constater à Copenhague.

Mais le pire serait sans doute de ne rien faire et de laisser se déliter une situation où le conservatisme risque de l'emporter alors que l'urgence climatique ne faiblit pas.

⁹ On notera que paradoxalement la fiscalité basée sur les émissions de GES présente l'inconvénient d'offrir moins de ressources potentielles aux pays qui, comme la France, grâce à l'effort consenti au profit du nucléaire, sont relativement peu émetteurs de CO₂. L'Allemagne serait en mesure de dégager des ressources fiscales sensiblement plus importantes, comme elle le fait d'ailleurs depuis 2008 par la mise aux enchères de 10% des quotas européens de CO₂ qui rapportent, bon mal an, 1 Md € de recettes au budget fédéral. Voir « Quelques interrogations auxquelles conduit la politique énergétique allemande » - *Jean-Pierre HAUET* – Février 2009