

Effet de serre : après Montréal et Sydney, l'impasse est-elle totale ? Plaidoyer pour la valeur carbone.

Jean-Pierre HAUET

La 1^{ère} réunion des Parties au protocole de Kyoto s'est tenue à Montréal du 24 novembre au 9 décembre 2005¹, à la suite de l'entrée en vigueur du protocole le 16 février 2005. Un mois plus tard, le 12 janvier 2006, l'Asia-Pacific Climate Pact² tenait à Sydney son meeting inaugural.

Dans la compétition internationale qui les oppose désormais, les deux instances ont publié des communiqués d'autosatisfaction soulignant les acquis de leurs travaux et les perspectives qu'ils offrent. Il est vrai que la situation pourrait être pire, que le protocole de Kyoto n'a pas encore volé en éclats et que l'AP6 n'a pas encore apporté la preuve de son inefficacité.

Toutefois la situation est préoccupante : les émissions de CO₂, un moment contenues par le ralentissement économique, sont reparties à la hausse, dans le domaine des transports bien sûr mais aussi dans celui de la production d'électricité ; de grands projets de centrales à charbon voient le jour, y compris en Europe³ alors que les techniques de captage et de stockage du CO₂ sont loin d'être opérationnelles ; les objectifs de Kyoto ne seront pas tenus par beaucoup de pays à moins de faire massivement appel à « l'air chaud » d'Ukraine ou de Russie ou d'utiliser les crédits de développement propre nés de projets lucratifs, tels que l'incinération d'HFC 23, qui n'apportent rien au problème fondamental de la réduction des émissions de CO₂.

A horizon 2050, la situation est alarmante et la vérité n'est pas dite. Alors que les émissions de CO₂ devraient être ramenées à bien moins de 5 Mds de t de carbone par an afin de respecter la limite de 450 ppm correspondant à la limite acceptable de l'échauffement climatique (+2°C d'ici 2100), l'AP6 envisage, en évolution tendancielle, des émissions totales de carbone de 17,5 Mds de t⁴. Personne ne sait dire aujourd'hui comment ces 12,5 Mds de t d'économies (2 fois les émissions actuelles) pourraient être obtenues. Kyoto et l'AP6 sont des cautères sur une jambe de bois. L'un correspond à une réduction des émissions de moins de 130 000 t de C en 2012, autant dire rien. L'autre, l'AP6, estime qu'en mettant bout à bout toutes les technologies existantes ou susceptibles d'être mises au point d'ici 2050, on pourrait à cet horizon réduire les émissions mondiales de 23% environ. Le compte n'y est pas et la planète continuera à se réchauffer.

La situation est-elle bloquée ?

¹ La réunion des Parties au Protocole de Kyoto (MOP) est souvent confondue avec la Conférence des Parties (COP) à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui se tenait simultanément à Montréal et dont c'était la 11^{ème} réunion. Une différence fondamentale est que les pays n'ayant pas ratifié le protocole de Kyoto (USA et Australie) ne participent pas à la MOP alors qu'ils restent parties prenantes à la COP.

² L'Asia-Pacific Climate Pact (ou AP6) est un forum de nations du Sud-Est asiatique (Australie, Inde, Japon, Chine, Corée du Sud) auxquelles se sont joints les Etats-Unis. L'AP6 est souvent présentée comme une alternative au protocole de Kyoto, parfois également comme un cartel de pays charbonniers.

³ 10 000 MW de nouvelles centrales au lignite et au charbon doivent être mises en service en Allemagne d'ici 2012.

⁴ ABARE research report – Janvier 2006

Face à une situation aussi préoccupante, un dialogue constructif ne s'est pas véritablement noué entre les grands acteurs de la planète. Les engagements de Montréal sont des engagements « mous », exception faite de la confirmation d'engagements déjà pris antérieurement qui n'impliquent que les pays ayant ratifié le protocole.

L'AP6 n'a pas fait mieux, avec de modestes promesses de crédits de 216 M€ de la part des USA sur 5 ans et de 62 M€ de la part de l'Australie pour développer de nouvelles technologies propres.

Entre les deux blocs, une guerre larvée s'est engagée et le discours est dogmatique : l'AP6 défend les thèses du « push », prônant une stratégie proactive de développement concerté des technologies nouvelles, mais sans y affecter à ce jour les moyens nécessaires et omettant d'expliquer comment un pool technologique mondial peut pratiquement fonctionner. Les tenants de Kyoto soutiennent la thèse du « pull », estimant qu'il suffit, par des taxes ou des mécanismes de quotas, de créer les conditions économiques appropriées pour que le marché réagisse dans le bon sens.

Les tenants de l'AP6 voient avec délectation le protocole de Kyoto se fendiller du côté du Canada et de la Nouvelle-Zélande. Ceux de Kyoto se convainquent tous les jours davantage que l'AP6 n'est qu'un rideau de fumée et une manœuvre de diversion conduite par les USA. Mais pour l'instant rien de positif n'avance au rythme nécessaire.

Pendant ce temps, ceux qui prônent une nouvelle forme de croissance, à contenu énergétique minimal, ont la partie belle, sans pourtant jamais avoir réussi à décrire ce que pourrait être au juste ce nirvana à entropie faible, au-delà des améliorations d'efficacité énergétique auxquelles tout le monde adhère et qu'il faut bien sûr mettre en œuvre.

La valeur carbone au centre du débat

Les 6 années qui nous séparent de l'expiration de la première phase du protocole de Kyoto à fin 2012 ne seront pas de trop pour remettre à plat la discussion internationale et tenter de recoller les pots cassés.

Il faut pour cela admettre une fois pour toutes que le protocole de Kyoto, qui ignore la croissance économique, est, en l'état, inadmissible aussi bien par les USA que par les pays émergents. Sa fille légitime, l'organisation européenne d'échange de quotas, fait d'ailleurs elle-même grincer de plus en plus de dents dans les pays où la croissance économique vient buter sur elle.

Il faut également reconnaître que la technologie jouera un rôle déterminant dans les années qui viennent et que les lois du marché ne suffiront pas à déclencher et à financer seules le fantastique effort d'innovation nécessaire.⁵

Il faut par contre faire comprendre que le carbone a nécessairement un prix. Dès lors que les émissions de carbone se trouvent limitées, que ce soit par voie réglementaire ou consensuelle, la contrainte qui en résulte génère automatiquement une variable duale qui, en théorie économique de l'optimisation sous contraintes, correspond à l'avantage marginal pouvant être retiré de la relaxation d'une unité sur la contrainte de limitation posée.

Ce principe est incontournable et symétrique : la contrainte crée la valeur et inversement la valeur ne peut exister que s'il y a contrainte. La dépense technologique n'a de sens qu'au regard d'une certaine idée de la valeur du carbone évité. Plus cette valeur est élevée, plus

⁵ Une prise de conscience en ce sens s'amorce avec l'intérêt croissant porté, y compris en France, aux technologies de captage et de stockage du CO₂ et à la génération 4 du nucléaire.

on sera enclin à investir. Dépenser beaucoup en R&D, comme semblent le faire les USA et comme voudrait le faire l'AP6, suppose que l'on se soit donné explicitement ou implicitement une certaine valeur du carbone et donc que l'on admette le principe de limitation pour que cette valeur puisse exister.

Le « push » et le « pull » se trouvent ainsi réconciliés autour de la valeur du carbone.

La logique voudrait que la valeur du carbone soit la même dans le monde entier comme c'est le cas aujourd'hui en Europe. Ce serait sans doute souhaitable mais à la réflexion très difficile à réaliser⁶. Il est sans doute plus facile de s'en rapprocher que de vouloir imposer un système universel. Il existe d'ailleurs bien des produits dont la valeur marchande varie grandement d'une région à l'autre du globe, sans pour autant rendre les échanges impossibles.

Car il est primordial de préserver les mécanismes d'échanges et en particulier de rendre fongibles les crédits nés des mécanismes de projet sur d'autres marchés que le marché européen des quotas qui ne pourra durablement à lui seul les absorber.

L'émergence de nouveaux marchés de quotas : en Australie, sur la côte est et sur la côte ouest des USA, en Norvège, en Suisse, au Japon peut-être etc. nous semble aller dans le bon sens et l'erreur serait sans doute de vouloir les fondre trop tôt dans un moule commun.

Quelques pistes à considérer – L'Added Carbon Tax (ACT)

Il faut évidemment traduire la théorie économique en termes pratiques.

Il nous semble qu'un certain nombre d'idées pourraient être mises sur la table :

- renoncer à se battre pour un système unique mais admettre que plusieurs systèmes peuvent coexister,
- reconnaître qu'un mécanisme ne peut fonctionner durablement, s'il ne prend pas en compte la croissance économique et le niveau de départ des économies,
- travailler sur le long terme avec des évolutions progressives, acceptables par les économies et avec des garde-fous évitant toute dérive excessive du système. A coup sûr, si tôt ou tard, l'idée d'un système de cap & trade venait à faire son chemin au niveau mondial, il faudrait introduire, comme beaucoup de nations le préconisent, un plafond au prix du carbone, si possible fixé au niveau international et évoluant par paliers.
- L'institution d'un tel plafond pourrait être accompagnée de la création de fonds technologiques, auprès desquels des quotas pourraient être achetés au prix plafond afin de financer le développement de technologies nouvelles.
- Un autre fond pourrait aussi avoir la charge de collecter des financements au profit du développement des pays les moins avancés qui sont complètement exclus des mécanismes de projets actuels.⁷
- Revoir le mécanisme de projets pour le recentrer sur sa philosophie initiale qui était celle d'une réduction au moindre coût des émissions, associée à une aide au développement. Des idées circulent pour contenir la faveur excessive dont jouissent aujourd'hui les projets à forte rentabilité intéressant les gaz autres que le CO₂ et pour que soient davantage aidées les énergies renouvelables sans exclure, sous certaines conditions, le nucléaire.

⁶ Il faudrait que les limitations des émissions soient réparties entre les pays de façon que les contraintes en résultant pour les économies locales génèrent une valeur du carbone identique, ce que l'Europe a tenté de faire avec l'accord de « burden sharing » mais avec un résultat plus qu'incertain.

⁷ Voir notre article : « L'Afrique interdite de casino » dans la revue Passages N°144 d'avril/mai 2005.

Il devient urgent de démontrer qu'il y aura un « après 2012 ». Cet après 2012 sera mondial ou ne sera pas. L'Europe ne peut durablement rester seule à tracer la voie.

Mais un accord global nécessite d'accepter de remettre en cause des certitudes qu'on croyait acquises. Il ne peut résulter que d'une réflexion économique intégrant le long terme et prenant aussi en compte des critères éthiques au profit des pays qui restent les plus démunis, afin de ne pas les pénaliser encore davantage.

La perfection ne doit pas être recherchée. Il ne sert à rien d'encadrer à la tonne près les émissions de 10% des pollueurs si 90% échappent à tout contrôle. Il faut avant tout ramener tous les pays dans un cercle vertueux d'évolution et progressivement resserrer les paramètres. Mais in fine, il ne faut pas exclure de rétablir l'équité des échanges, en appliquant aux produits issus des pays qui se refuseront d'admettre en interne le principe d'une valeur carbone, une taxe au carbone ajouté (TCA ou ACT : Added Carbon Tax) sur le carbone contenu dans leurs exportations.