

Synthèse n°15, Janvier 2012

Marchés carbone et politiques climatiques

1. L'article 3 de la Charte de l'environnement adossée à notre Constitution énonce que « toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ». S'agissant du réchauffement climatique, l'enjeu correspondant est de diviser par quatre nos émissions de CO₂ à l'horizon 2050. La mise en place des politiques nécessaires pour atteindre un tel résultat a pour condition la compréhension, par le public, des menaces associées à l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre résultant des activités humaines, et l'adhésion de celui-ci aux objectifs qui en découlent.

2. Compte-tenu des ruptures de comportements de production et de consommation à réaliser pour atteindre le facteur 4, l'intérêt d'une dimension économique des politiques climatiques doit aussi être reconnue, avec comme pierre angulaire, de donner un signal-prix au carbone. En effet, l'adhésion citoyenne aux politiques climatiques est nécessaire, mais elle ne peut, à elle seule, susciter les transitions économiques, car les comportements altruistes ou responsables socialement rencontrent des limites lorsqu'il s'agit de modifier des émissions diffuses, pour des coûts qui ne peuvent être négligés. *A fortiori*, les activités productives ne dirigeront leurs investissements vers un faible contenu en carbone que si leur rentabilité future en dépend. Par ailleurs, si le ralentissement conjoncturel de l'activité a infléchi l'évolution des émissions européennes, ce mécanisme est aussi insuffisant, car il faudrait admettre une décroissance considérable (et un arrêt du développement des pays émergents) pour stabiliser par ce seul phénomène « d'effet-revenu » les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. De fait, les émissions globales de CO₂ ont atteint des chiffres records en 2010.

Il faut donc agir sur la composition de la croissance, c'est-à-dire les structures de production et de consommation, dont le facteur déterminant principal est le système de prix, qui oriente non seulement les comportements à court ou moyen-terme, mais aussi le progrès technique et l'innovation. Dans cette perspective, l'instauration de prix du carbone, dans le cadre de marchés carbone ou de la fiscalité, apparaît comme un élément incontournable de toute politique climatique crédible, qui permet par ailleurs d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de CO₂ à moindre coût. Il importe même qu'il soit bien perçu que ce prix sera progressivement plus élevé, pour enclencher les investissements nécessaires, notamment en matière d'infrastructures, et, plus généralement, inciter à l'émergence de nouvelles filières économiques.

3. Malheureusement, le contexte des marchés carbone apparaît incertain aujourd'hui. Certes, la conférence de Durban, qui s'est tenue fin 2011, a permis d'acter la prolongation du protocole de Kyoto, dont la première période d'engagement se termine en 2012. Ceci permet d'assurer la continuité des mécanismes et outils existants : mécanisme pour le développement propre, mise en œuvre conjointe, et registres. Mais le Japon, le Canada et la Russie, qui représentaient 40% environ des émissions des pays ayant ratifié ce protocole, ont annoncé

qu'ils ne prendraient pas part à sa seconde période d'engagement, ce qui en restreint encore le champ. Par ailleurs, le marché européen (EU-ETS) devrait perdre son rôle de locomotive du marché des crédits Kyoto, le plafond de crédits utilisables dans ce cadre étant atteint.

Au niveau européen, la définition des règles pour la phase 3 de l'EU-ETS, qui démarrera en janvier 2013, est en cours. Mais l'image de ce marché est ternie par les fraudes qui se sont produites, en 2009 et 2010. Surtout, la dégradation des perspectives de croissance en Europe, et l'insuffisante coordination des instruments de la politique énergie-climat, conduisent actuellement à des prix du quota de CO₂ historiquement bas (7 € / t CO₂ en décembre 2011), qui risquent de se maintenir les prochaines années. Dans ce cas, on peut craindre que la mobilisation des industriels concernés se relâche fortement, et que s'ensuive un risque de nouveaux investissements à fort contenu carbone, rendant plus onéreuse encore la trajectoire future de réduction des émissions.

4. Les premiers à se réjouir de ces difficultés étant les adversaires des politiques climatiques en général, il faut que le diagnostic sur le rôle que doivent jouer les marchés du CO₂ dans les politiques climatiques soit établi rigoureusement. A cet égard, l'idée qui a dominé en Europe chez les plus ardents promoteurs des mécanismes du protocole de Kyoto, était que ceux-ci et l'EU-ETS avaient vocation à s'étendre, pour établir progressivement un prix mondial du carbone. Celle-ci marque incontestablement le pas, du fait à la fois des difficultés à établir une coopération internationale à long-terme ambitieuse, et de la constatation du prix de carbone historiquement bas sur le marché européen.

Pour autant, on assiste à un développement de ce type d'outil, mais sur la base d'initiatives actuellement plus diversifiées : l'Australie et la Nouvelle-Zélande mettent en place des marchés aux caractéristiques similaires au marché européen, en y intégrant en plus la problématique agroforestière ; si, en Amérique du Nord, les échelons fédéraux apparaissent bloqués, des initiatives sont prises au niveau régional, en particulier en Californie, et au Québec ; de même, des projets locaux ou pilotes sont en gestation en Asie, tout particulièrement en Chine.

Par ailleurs, il convient de bien évaluer l'expérience européenne. En effet l'EU-ETS a établi un prix du carbone qui n'a pas d'équivalent ailleurs dans le monde, et ceci a permis d'enclencher un processus précieux de mobilisation des industriels, les incitant à rechercher et exploiter leurs gisements de réduction d'émissions de CO₂. De plus, l'évolution du niveau de prix observé reflète fondamentalement, non une quelconque irrationalité, mais des prix bas qui sont la conséquence d'un équilibre offre-demande. En effet, celui-ci a été bousculé depuis l'été 2011, entraînant une chute des prix sur le marché EU ETS de plus de 50 %. Les facteurs sont multiples : la crise économique, bien évidemment, mais aussi les propositions de la Commission sur la directive efficacité énergétique, qui sont venues modifier sensiblement les anticipations des acteurs de l'EU-ETS, quant à l'équilibre offre-demande des quotas et à leur prix.

Il ne faut donc pas confondre le débat de principe sur la pertinence de cet instrument, et la discussion de ses modalités de mise en œuvre, marquée effectivement : par des objectifs que l'on peut juger décevants ; et par un certain nombre d'erreurs ou de lacunes, ayant non seulement attiré une délinquance en col blanc, mais aussi réduit son efficacité (insuffisante prise en compte de l'horizon long, lisibilité incertaine des objectifs de politique publique, rigidité du dispositif excluant toute réactivité face aux chocs exogènes ou à l'amélioration des

connaissances sur les coûts d'abattements), sachant que sa capacité à donner de la visibilité à long-terme aux acteurs privés est essentielle.

5. De plus, il ne faut pas croire que d'autres instruments pourraient aisément faire mieux¹. En effet, un marché de licences d'émissions carbone (« quotas ») adresse à la base le problème à résoudre, à savoir de restreindre l'accès à une ressource qui était jusqu'à présent considérée comme illimitée, en l'occurrence la teneur de gaz à effet de serre de l'atmosphère, et de faire ainsi émerger un prix pour cette rareté. A cet égard, l'expérience accumulée dans d'autres secteurs, notamment celui de l'eau, montre que refuser d'assigner un prix à ce type de rareté, loin d'en conforter le caractère essentiel comme « milieu de vie », conduit irrémédiablement à son gaspillage.

En revanche, il faut souligner que, comme tout instrument de régulation économique, les marchés carbone sont des moyens, au service d'une politique, et nécessitent une gouvernance appropriée. En effet, les politiques climatiques ont besoin d'une acceptation sociale des régulations favorables à l'environnement, dans leurs objectifs et leurs conditions de mise en œuvre. A ce titre, elles doivent répondre aux questions de répartition, des efforts et des richesses, entre États et à l'intérieur de chaque nation. Le retrait du Canada et du Japon du protocole de Kyoto illustre ces contraintes, en soulignant, que l'on ne peut obtenir « par surprise » des engagements à long terme, non réellement admis et bien mesurés par les différentes Parties.

Par ailleurs, on a vu que le marché européen n'avait pas été construit avec un cadre de régulation et de sécurité suffisants, aussi bien : au niveau primaire de l'intégrité du marché ; mais aussi de sa cohérence d'ensemble, en particulier la liaison avec les politiques énergétiques ; et, enfin, ce qui est crucial actuellement, il n'a pas prévu d'ajustement du quota global en fonction de la conjoncture macroéconomique.

6. Les marchés carbone demeurent un pilier des politiques climatiques à établir. A tout le moins, cet instrument doit être conçu comme une option - sans doute la plus crédible et la plus prometteuse -, pour la feuille de route adoptée à Durban, qui engage les pays à créer un cadre de marché pour succéder au mécanisme de développement propre, dans le but de lier celui-ci avec ceux créés dans le cadre de Kyoto, comme l'EU-ETS. Mais il y a débat sur l'horizon où pourra être établi un cadre multilatéral perenne, et la stratégie à mettre en place pour cela.

Les uns mettent en avant que le débat sur l'équité de la répartition des efforts demandés aux différents pays ne peut être éludé, dans un contexte où la possibilité de se comporter en « passager clandestin », comptant sur les efforts des autres et cherchant à s'affranchir de tout fardeau, est particulièrement forte. Pour ceux-là, le fait que, depuis son origine, la Convention « climat » alterne les moments où les dérapages des émissions par rapport aux objectifs fixés sont constatés, et les tentatives d'en fixer de nouveaux suffisamment ambitieux pour « la période suivante », n'a rien de surprenant. Ce n'est que la traduction de l'intérêt des

¹ Ceci n'enlève évidemment rien à l'intérêt de mettre en œuvre un mécanisme de prix aussi pour les émissions domestiques, et de faciliter ainsi une réforme fiscale compétitive. Mais la possibilité d'envisager une approche fiscale au niveau multilatéral apparaît plus problématique, compte-tenu de la réticence des États à se départir de toute prérogative en ce domaine. En revanche, la définition d'un signal-prix du CO₂ pour le secteur diffus, en particulier dans les secteurs du bâtiment et des transports, demeure évidemment un enjeu crucial, en France et dans l'Union Européenne. L'exemple de la Californie, qui a inclus les émissions diffuses dans son marché par la technique des quotas « upstream » mérite d'être signalé aussi à ce sujet.

pays, qui anticipent que les efforts qui leur seront demandés ultérieurement seront plus élevés, s'ils révèlent qu'ils disposent de gisements importants de réduction des émissions. D'autres mettent plutôt en avant que les négociations passées ont été engagées sur la base étroite d'un budget d'émissions, là où une approche plus globale de développement soutenable est nécessaire, qui devrait privilégier les questions de coopération financière et technologiques.

Quoique ceci risque de conduire à des dommages irréversibles et rendra plus difficiles les scénarios de réduction future des émissions, force est de constater que la crise économique a encore accru les contraintes pesant sur les politiques climatiques et la négociation multilatérale en ce domaine. Dans ces conditions, les progrès accessibles ces prochaines années se situeront probablement plutôt au niveau des initiatives « régionales » ou locales, les plus intéressantes parmi celles-ci étant justement le développement de nouveaux marchés du carbone.

Même si ceci demeurera insuffisant eu égard aux enjeux, toute stratégie pragmatique se doit donc de favoriser de telles initiatives, et permettre leur convergence pour construire un cadre global. Dans cette perspective, le mieux que puisse faire l'Europe est de consolider l'EU-ETS, pour servir d'exemple, pour maintenir la mobilisation de ses entreprises, et pour « apprendre » la transition énergétique à laquelle nous serons inévitablement confrontés. Ceci implique notamment d'aborder avec l'anticipation nécessaire toutes les questions de régulation que pose un tel marché, pour établir celle-ci avec les moyens et au niveau appropriés.

7. Le passage à la troisième phase du marché européen, avec les changements très structurants impliqués par la mise aux enchères d'une majorité de quotas de CO₂, ouvre une fenêtre d'opportunité pour réformer sa régulation, qui se refermera rapidement. Il y a donc urgence à la saisir, au bon niveau. En effet, la faiblesse du prix actuel des quotas, notamment pour stimuler l'investissement, est assez généralement reconnue. Ceci a conduit, par exemple, le Royaume-Uni à mettre un prix plancher du CO₂ pour donner de la visibilité à son secteur électrique. Outre ce type de mécanisme, de nombreuses pistes ont été proposées pour remédier à cette situation : révision du « -20% » ; modification des règles de « banking » ; retrait (« set-aside ») temporaire de quotas ; « benchmark » dynamique etc.

L'examen de chacune de telles propositions conduit inévitablement à mêler beaucoup d'arguments « pour » ou « contre », de natures différentes, et quasi-insolubles quand il s'agit d'arbitrer *ex-post* entre le souci d'avoir des règles stables et celui d'avoir une perspective de prix de CO₂ suffisant, ou de décider à qui seraient retirés des quotas.

Ce type de problème ne peut donc être traité de manière discrétionnaire, mais par l'établissement d'un cadre général de régulation. En effet, la visibilité du dispositif incitatif et la visibilité à long terme sont deux conditions indispensables à l'investissement industriel. Dans cette optique, il apparaît essentiel aux industriels et énergéticiens, pour leurs décisions d'investissements, d'avoir au plus tôt une visibilité sur les volumes de quotas qui seront disponibles sur la période 2020/2030.

Ce cadre de régulation doit être établi au niveau approprié eu égard à la réalité des marchés concernés, en privilégiant les approches les plus opérationnelles compte-tenu des contraintes institutionnelles. Ses missions principales seraient de veiller à la fois au bon fonctionnement du marché à court-terme, et à son efficacité par rapport aux trajectoires de réductions d'émissions à long-terme.