

Synthèse n° 13, Octobre 2011

Réexamen des scénarios climat-énergie

1. En 2010, les émissions de CO₂ de l'Union Européenne sont inférieures de 16% à leur niveau de 1990. L'objectif de -20% fixé dans le paquet climat-énergie à l'horizon 2020 pourrait donc être atteignable aisément, pour un coût très modeste, ce qui suggère d'envisager un durcissement des objectifs visés à cet horizon.

2. Les stratégies de certains de nos partenaires vont dans ce sens. En effet, différents pays mettent en place actuellement des stratégies climatiques très intégrées. Ainsi, le Royaume-Uni s'appuie sur une instance de gouvernance originale (« Climate Change Committee ») pour développer de nouveaux instruments, comme l'instauration de prix-planchers du carbone. De son côté, l'Allemagne finance une politique industrielle volontariste dans le domaine des énergies renouvelables, et semble ainsi vouloir transformer sa contrainte sur le nucléaire en avantage industriel à terme. Il apparaît plus généralement que les politiques d'innovation vertes sont essentiellement non coopératives, et qu'il y a donc de véritables enjeux stratégiques à se préparer tôt à cette compétition.

3. La proposition de feuille de route pour une économie bas-carbone en 2050 faite par la Commission européenne est ainsi l'occasion de réévaluer, dans leur ensemble, les stratégies de lutte contre le changement climatique, au niveau européen et au niveau national. Ce réexamen attire l'attention sur certains éléments insuffisamment pris en compte jusqu'à présent : comme la question des émissions importées, mise en lumière par les évaluations statistiques de notre « empreinte carbone », suite aux recommandations de la Commission Stiglitz-Sen ; et donc sur la nécessité de ne pas occasionner de délocalisations des émissions, avec des pertes d'activité en Europe ; ou encore sur l'intérêt d'avoir, au niveau européen, une meilleure intégration des stratégies de compétitivité et de lutte contre le changement climatique.

4. Il est aussi normal, qu'à cette occasion, la question de la conditionnalité de nos engagements à des efforts comparables d'autres pays soit reposée, ou que l'on cherche à revalider, dans le contexte macroéconomique actuel, les fondements des stratégies de croissance verte, c'est à dire l'intérêt d'anticiper dès à présent les contraintes sur la soutenabilité de notre croissance, pour assurer une transition progressive de nos structures économiques. L'enjeu de politiques coûts-efficaces pour assurer cette transition apparaît renforcé dans ce contexte. De manière générale, ceci conduit à souligner que ce qui compte le plus pour modifier les comportements et orienter les investissements vers les technologies décarbonées, est l'établissement d'un cadre crédible et pérenne sur l'orientation des politiques climatiques, avec des règles stables.

5. S'agissant du « timing » des efforts, les travaux de modélisation visant à en optimiser la répartition pour diviser par quatre nos émissions de CO₂ à l'horizon 2050 fournissent des points de repères précieux. En effet, une bonne répartition intertemporelle des efforts nécessite un prix du carbone croissant, à un rythme voisin de celui du taux d'actualisation, comme le montrait le rapport Quinet. A l'aune de ce critère, la trajectoire du scénario en restant à -20% en 2020 manifeste une insuffisance d'efforts précoces, et corrélativement des efforts à réaliser ultérieurement trop coûteux.

6. Cependant, ceci manifeste en premier lieu que la trajectoire de prix du carbone est beaucoup plus pertinente pour guider les décisions des acteurs économiques, et notamment les investissements, que la définition des points de passage « 2020 ». Plus fondamentalement, l'établissement d'un signal-prix effectif du carbone, avec une perspective longue pour orienter la R et D et les investissements, est crucial pour mener des politiques climatiques ambitieuses et « coût-efficaces ». Dans le cas du marché européen de permis de CO₂ EU-ETS, il importe donc définir dès maintenant son cadre futur, au-delà de la phase 3, à la fois en termes d'ambition et de régulation, pour qu'il fournisse un signal-prix lisible.

7. Dans un contexte macroéconomique marqué par une double contrainte sur les Finances Publiques et sur notre compétitivité, l'instauration d'un prix du carbone fournirait par ailleurs une marge de manœuvre précieuse en matière de réforme fiscale, pour moins pénaliser le travail et l'investissement. En effet, il s'agit par là de fournir aux agents économiques un bon système de prix relatifs, pour orienter les structures productives et les comportements de consommation, et nullement d'accroître les « charges », ceci permettant même de corriger certaines distorsions de notre fiscalité actuelle.

Pour autant, il convient de ne pas « survendre » à l'excès ce « second dividende », macroéconomique, associé à l'instauration d'une fiscalité écologique. En effet, il faut rappeler qu'une partie de la recette des écotaxes doit être utilisée pour en assurer l'acceptabilité. Par ailleurs, l'exemple de l'Allemagne, qui utilise une partie des recettes des enchères CO₂ pour financer sa politique de développement des renouvelables, montre qu'il faut être pragmatique dans l'utilisation des recettes. Surtout, il ne faut pas créer de malentendu sur le coût des politiques climatiques. Certes, le coût global de la « non-action » serait sûrement plus élevé. Mais les coûts à engager pour réaliser le facteur 4 ne sont pas négligeables, et de multiples obstacles apparaissent aujourd'hui en matière de compétences, de maturité des technologies nouvelles et d'acceptabilité de celles-ci. Par exemple, la reprise du stock de bâtiments apparaît souvent plus coûteuse qu'initialement escompté. Et la capture-stockage du carbone semble devoir être confinée d'abord à des sites industriels très spécifiques. L'identification de tous ces obstacles, pour concevoir les politiques permettant de les lever, est donc essentielle. A cet égard, les travaux de modélisation doivent être explicites sur la manière de prendre en compte ces contraintes, et sur leurs hypothèses de mix-énergétique, pour ne pas donner une vision trop idéalisée de la réalité. A ce titre, l'état des réseaux et les besoins d'investissements correspondants doivent aussi être estimés.

8. Par ailleurs, s'il apparaît que des panoplies d'instruments diversifiées et une certaine multiplicité d'objectifs peuvent être justifiés par la complexité des problèmes à traiter, encore faut-il s'assurer de leur cohérence, ou de la complémentarité des objectifs visés. A cet égard, la trinité des objectifs du paquet climat-énergie européen (« les trois fois vingt ») semble source de distorsions. Il en va de même pour de nombreux cadres sectoriels, qui introduisent des biais non désirés dans les choix des agents économiques, par exemple en matière de choix de combustibles, ou encore en poussant à prélever sur des puits de carbone

plutôt qu'à les préserver. De telles situations sont assez inévitables dès lors que les régulations publiques n'anticipent pas parfaitement les modifications de comportements qu'elles vont générer. Mais il importe alors d'en prendre la mesure rapidement, pour perfectionner ces régulations, et assurer ainsi la crédibilité et l'efficacité des politiques climatiques.