

L'enjeu du Sommet de Copenhague pour le changement climatique

COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE DU 8 OCTOBRE 2009

Christian de Perthuis est reconnu comme l'un des spécialistes internationaux du changement climatique. Il est professeur associé à l'université Paris-Dauphine et conseiller scientifique de la Mission Climat, une équipe de recherche sur l'économie du carbone, à la Caisse des dépôts. Il est l'auteur de nombreux articles dont « Le débat sur la taxe carbone. Les économistes au chevet du climat », dans la revue Futuribles d'octobre 2009 (n° 356), et de nombreux ouvrages dont Le développement durable (Nathan, 2008) et, tout récemment, Et pour quelques degrés de plus... Nos choix économiques face au changement climatique (Pearson, 2009).

Christian de Perthuis, selon ses propres termes, est « tombé dans le carbone » depuis cinq ans. Il s'est, en effet, focalisé sur la question du changement climatique et celle de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, question qu'il aborde non pas en théoricien, mais en observateur, soucieux de fonder ses recommandations sur des bases concrètes.

Il a rappelé, en guise d'introduction, comment l'atmosphère terrestre étant une couche de gaz très mince (de l'ordre de 50 km) et vulnérable, d'une part, nos sociétés industrielles ont eu l'illusion de pouvoir en disposer gratuitement et ont fait usage de ce « droit » au point d'accumuler dans l'atmosphère une quantité de carbone propre à impacter gravement sur le climat et, d'autre part, combien il est désormais urgent de remettre en cause ce « droit » et de fixer un prix au carbone.

Autre considération préliminaire, les émissions de carbone sont, pour deux tiers, d'origine énergétique (énergies fossiles : charbon, gaz, pétrole) et pour un tiers issues du système agroforestier, c'est-à-dire de la gestion des sols et des forêts (la déforestation tropicale, pour des usages agricoles représentant 15 % et l'agriculture à proprement parler, également 15 %). Or, d'après Christian de Perthuis, la question agroforestière est à peine traitée aujourd'hui, que ce soit au plan national, au plan européen ou international, certainement parce qu'elle est intimement liée à celle de la sécurité alimentaire. Elle sera inévitablement au premier plan dans les vingt à trente prochaines années.

Le sommet des Nations unies sur le climat, qui se tiendra à Copenhague, du 7 au 18 décembre 2009, doit essentiellement servir à

décider du mode de coordination à appliquer au plan international sur la question du changement climatique : par les Nations unies, dans le cadre d'une gouvernance à améliorer, ou en suivant l'arbitrage des marchés, solution des plus risquées. Christian de Perthuis se prononce plutôt pour une gestion par l'ONU qui, en dépit des lourdeurs de sa bureaucratie, est, selon lui, un meilleur garant de l'équité sur le long terme.

Mais avant d'examiner dans les détails ce nouveau protocole, il a estimé utile de rappeler de quel processus il est l'aboutissement. La conférence de Copenhague fait, en effet, suite au Protocole de Kyoto, ratifié en 1998, entré en vigueur en 2005, et dont la première phase d'engagements expire fin 2012.

Ce protocole, lui-même, a été le premier traité international à appliquer de façon contraignante la « Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques » (entrée en vigueur en 1994) qui, pour la première fois, reconnaissait le phénomène du changement climatique et énonçait le principe de « responsabilité commune mais différenciée » entre les pays émetteurs.

Or le protocole de Kyoto, d'après Christian de Perthuis, a plusieurs faiblesses majeures.

Il a, d'une part, interprété de façon dualiste le principe de « responsabilité commune mais différenciée », exigeant un engagement de réduction de leurs émissions de la part des vieux pays industrialisés, mais aucun engagement de la part des pays en développement, dont les émissions n'ont, par la suite, cessé d'augmenter.

Il n'a, d'autre part, pas été ratifié par les États-Unis en dépit de l'engagement d'Al Gore, le Congrès américain s'y étant opposé, et cette esquivance du principal émetteur de la planète a gravement discrédité le protocole.

Le système agroforestier y a été peu évoqué.

Le protocole n'a donné lieu à aucune proposition d'un mode de gouvernance sérieux pour gérer les aspects financiers de l'incitation à une réduction des émissions. Christian de Perthuis considère, en effet, qu'il est désormais indispensable d'adosser les accords climatiques, d'ordre politique, à une organisation multilatérale sachant gérer les transferts financiers à risque, telle le couple FMI (Fonds monétaire international)-Banque mondiale.

Enfin, Kyoto n'a pas intégré la nécessité d'une adaptation des engagements en fonction de l'évolution des changements climatiques.

L'outil qui semble, à ce jour, le plus efficace pour inciter à la réduction des émissions de carbone au plan international est le mécanisme *cap and trade* (littéralement, « plafonne et échange »), un marché de permis d'émissions. Il consiste à fixer par avance un volume limité d'émissions autorisées (*cap*), puis à laisser le marché déterminer leur prix (*trade*). L'avantage de ce dispositif est de créer de la rareté, donc de la valeur, et de réduire ainsi le coût des réductions d'émissions pour les pouvoirs publics. Il a été utilisé avec succès par les États-Unis dans leur effort pour réduire les émissions atmosphériques de dioxyde de soufre (SO₂), responsables des pluies acides. L'Union européenne, d'abord favorable à une réglementation des émissions et à la création d'une taxe harmonisée, s'est ralliée au principe du *cap and trade* depuis 1998 et c'est sur la base de ce dispositif que les chefs d'État se sont engagés à réduire leurs émissions, à Kyoto. Ces engagements politiques ont été, de fait, reportés sur les industries, essentiellement la production électrique ainsi que les industries de base, à l'exclusion des secteurs du transport, du logement, de l'agriculture, des bâtiments et des déchets.

L'Union européenne n'étant pas assez forte pour imposer un élargissement du dispositif *cap and trade* à ces autres secteurs, la France, dans la foulée de la Suède, notamment, projette de créer une taxe¹ sur ces émissions afin d'atteindre à un coût raisonnable les objectifs mondiaux de 2020. Selon Christian de Perthuis, la « taxe carbone » ne peut se maintenir à long terme que si elle devient une taxe européenne. Il doute que des systèmes purement nationaux soient capables de créer une crédibilité sur les contraintes futures, une loi étant susceptible d'être modifiée ou abrogée selon le contexte politique, alors que le système *cap and trade* a une assise institutionnelle européenne.

Tandis que de nombreux économistes annoncent déjà l'échec de la conférence de Copenhague, Christian de Perthuis souligne l'inévitable tension qui s'élève à l'occasion des négociations sur le climat entre pays du Sud et pays du Nord, tension avivée par la crise économique, les premiers reprochant aux seconds d'avoir trouvé assez d'argent pour sauver leurs banques, mais pas pour sauver le climat. C'est, selon lui, la marque d'une véritable négociation, aux enjeux majeurs. D'ailleurs, l'attitude plus coopérative des États-Unis, grâce à l'influence du président Obama sur le Congrès, laisse espérer des progrès dans les négociations. La Chine, d'après Christian de Perthuis, pourrait également se montrer relativement ouverte, tandis que l'Inde, la Russie et les pays exportateurs d'hydrocarbures, l'Arabie Saoudite en tête, seront sans doute les plus récalcitrants.

Les questions de l'adaptation au changement climatique et de la gestion agroforestière devraient cette fois être prises en compte. Il est temps, en effet, de les penser en termes de mécanismes économiques globaux. Christian de Perthuis estime, par exemple, que seule une gestion

efficace des terres, compatible avec la sécurité des approvisionnements alimentaires, peut enrayer la déforestation, tandis que les actions de résistance, les labels « forêts durables » et les reboisements sont très difficiles à tenir à long terme.

Par ailleurs, il serait juste que les pays développés contribuent au financement de l'adaptation des pays les plus vulnérables au changement climatique. D'une façon générale, le sommet de Copenhague, en améliorant les mécanismes d'action contre le réchauffement climatique, pourrait bien être une étape positive sur la voie de l'harmonisation des politiques climatiques.

¹ Voir l'article "Le débat sur la taxe carbone. Les économistes au chevet du climat." In revue *Futuribles* n° 356.

Extraits des débats

QUESTION

Seriez-vous favorable à l'instauration, défendue par le président Sarkozy, d'une taxe aux frontières de l'Union européenne sur les produits dont la production a nécessité une forte émission de carbone ?

REPONSE

Je suis très réservé pour deux raisons. La première est d'ordre politique : c'est un mauvais signal envoyé aux pays en développement, qu'on veut par ailleurs faire entrer dans un accord climatique ; la seconde est d'ordre technique : on risque de simplement déplacer les délocalisations depuis les produits payant la taxe (l'acier) vers les activités utilisant ces produits comme intrants (le montage de véhicules).

QUESTION

Le phénomène du changement climatique fait maintenant consensus... Ou presque. Quel crédit donner à des voix dissonantes telles que celle de Claude Allègre, qui le conteste encore ?

REPONSE

Ce phénomène est maintenant bien documenté, notamment par les quatre rapports d'évaluation successifs publiés par le GIEC². Ceux-ci ont d'ailleurs réévalué les risques à la hausse d'un diagnostic à l'autre. En effet, les changements réels observés se révèlent, pour la plupart, plus importants et plus rapides qu'ils n'avaient été prévus. Me fondant sur ce faisceau d'informations et d'observations, je juge désormais irresponsable de douter encore de ce phénomène. Et, quand bien même ses causes ne seraient pas celles que l'on croit, les prescriptions pour lutter contre le changement climatique demeurent valables

² Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat. Le dernier rapport est paru en novembre 2007.

pour sortir de l'économie de sa dépendance à l'égard des énergies fossiles et lutter contre l'insécurité alimentaire dans le monde.

QUESTION

Pourriez-vous nous expliquer la relation que vous faites entre une « rente carbone » et la « rente pétrole » ?

REPONSE

Il s'agit dans les deux cas d'une « rente de rareté »³ : de même que le pétrole est une denrée de plus en plus rare, et donc plus chère, le carbone, du fait du plafonnement imposé aux droits d'émission, est en train de devenir rare et cher. « Deux milliards de tonnes de CO₂, qui ne valaient rien avant le 1^{er} janvier 2005, valent depuis de 20 à 50 milliards d'euros suivant les cours du carbone⁴. »

En faisant de la « rente carbone » une rente « différentielle », on peut la rendre profitable à l'écologie. En effet, les producteurs d'énergie vont désormais intégrer à leurs prix de revient le coût de leurs émissions de carbone et être amenés à préférer les « énergies propres ».

Et pourquoi pas ne pas utiliser cette rente pour financer les stocks de carbone non émis ? Cela reviendrait à dédommager les populations locales pour la non-destruction de leurs forêts, ou encore pour la non-exploitation de leurs puits de pétrole, en particulier les puits non conventionnels (importantes réserves de schistes bitumineux au Canada ou au Venezuela et gisements sous l'Arctique et sous l'Amazonie, plus difficiles d'accès et plus coûteux à exploiter).

³ *In Et pour quelques degrés de plus...* Paris : Pearson, 2009, p. 147.

⁴ *Idem*, p. 147.

QUESTION

La politique d'incitation aux économies d'énergie, arme non négligeable dans la lutte pour la réduction des émissions de carbone, est-elle toujours d'actualité ?

REPONSE

Je pense qu'elle l'est toujours. Je plaide pour la fixation de normes « intelligentes », qui intègrent des incitations économiques. Il reste cependant encore des efforts à faire en termes d'information et d'éducation aux comportements économes en énergie.

En amont, l'amélioration des processus de production est également primordiale. En Ukraine, par exemple, l'exploitation du charbon à ciel ouvert entraîne d'importantes déperditions d'énergie. Une consommation croissante de charbon étant inévitable pour la production d'électricité (notamment en Inde ou en Chine), l'enjeu est dès lors de récupérer le charbon brûlé et de le réinjecter dans le sous-sol. De même, il faudrait accompagner l'investissement dans les énergies renouvelables et le nucléaire d'un investissement dans la capture et le stockage du CO₂ qui continuera à être émis.

QUESTION

Dans quelle mesure la politique de réduction des émissions de carbone fragilise-t-elle la sécurité alimentaire, du moins à court terme ?

REPONSE

C'est l'une des équations les plus difficiles à résoudre, l'un des principaux motifs de la déforestation étant la nécessité d'étendre les surfaces agricoles pour nourrir une population en augmentation constante. Afin de garantir, autant que possible, la sécurité alimentaire tout en limitant la déforestation, je pense qu'il ne faut surtout pas « désintensifier » l'agriculture, mais plutôt la rendre plus productive de façon durable. L'un des aspects primordiaux du problème est l'usage rationnel de l'eau

pour les cultures (notamment la riziculture). Des modes de consommation plus sobres (en ressources alimentaires, notamment carnées, et énergétiques) seront également indispensables pour parvenir à un équilibre.

Lucie de Villepin