

Impression

lundi 1 février 2016 17:21



AEF Dépêche n°510971 - Paris, le 09/12/2015 11:35:00
- Energies et Environnement -

- 217.114.201.5 - www.aef.info

Toute reproduction ou transmission de cette dépêche est strictement interdite, sauf accord formel d'AEF.

"Il faut lier les financements climatiques à la diminution des subventions aux énergies fossiles" (Guillaume Sainteny)

Par **Émilie Legendre**



Guillaume Sainteny, professeur à AgroParisTech
© DR

"Beaucoup de sujets importants ne seront ni tranchés ni même débattus lors de cette COP. Dès lors, on peut aussi se demander si les enjeux des négociations climatiques sont bien posés", explique **Guillaume Sainteny** dans une interview à AEF, le 18 novembre 2015. Ainsi, au sujet des 100 milliards de dollars que les pays du Nord devront mobiliser chaque année pour les pays du Sud, il propose que ces financements soient conditionnés : "Les financements climatiques devraient non seulement aller à de bons projets mais aussi à des projets situés dans des pays éliminant ou diminuant leur soutien aux fossiles". Il estime que l'arrêt de ces soutiens est une "étape préalable nécessaire" à la mise en place d'une taxe carbone internationale. Il demande aussi que "la place de l'adaptation [soit] rehaussée par rapport à l'atténuation, dans les politiques comme dans les financements".

AEF : Vous venez de publier l'ouvrage "Le Climat qui cache la forêt" (1). Selon vous, la question climatique occulterait d'autres problèmes environnementaux ?

Guillaume Sainteny : Le changement climatique représente un problème majeur. Mais la pollution de l'air ou de l'eau, la dégradation des sols, l'érosion de la biodiversité, etc. ne semblent pas moins importants. Le premier cause 7 millions de décès prématurés par an dans le monde. Les deux premiers continueront à constituer les causes environnementales de décès prématurées principales dans les pays en développement jusqu'en 2050. L'érosion des sols menace la subsistance d'un milliard et demi d'humains. De très nombreux médicaments sont issus de la biodiversité. Les populations des pays les moins avancés dépendent, pour une très large part, d'elle. Alors que ces problèmes

sont d'une importance proche et sont, en outre, liés, les médias, les politiques voire les ONG accordent beaucoup plus de place et d'importance au thème climatique qu'aux autres sujets environnementaux.

AEF : Dans cet ouvrage, vous proposez une comparaison des coûts annuels des différents problèmes environnementaux. Le coût du changement climatique n'est pas forcément le plus élevé ?

Guillaume Sainteny : Les études existantes tentant d'estimer les coûts associés à ces problèmes environnementaux peuvent toutes faire l'objet de critiques. Les surfaces géographiques, les populations comparées, les méthodologies employées, les hypothèses retenues sont parfois différentes (par exemple le rapport Stern sur l'économie du changement climatique, très médiatisé, avait essuyé de nombreuses critiques, notamment pour retenir un faible taux d'actualisation). On ne peut donc comparer que des ordres de grandeur.

Au niveau mondial, pour un scénario à +2° ou +2,5°, la plupart des études aboutissent à un coût de 1 à 2 % du PIB, et à davantage, évidemment, pour un réchauffement moyen plus élevé. La dégradation des sols est évaluée à environ 1,5 % du PIB, l'érosion de la biodiversité entre 1 et 5 %, la pollution atmosphérique à 13 %. Au sein de l'UE, le coût du changement climatique, pour un scénario inférieur à 2°, est évalué entre 0,5 % et 1,8 % soit plus que celui du bruit mais assez proche de celui des perturbateurs endocriniens (1 à 2 %) et nettement moins que celui de la pollution atmosphérique (3 à 10 %).

Les ordres de grandeur sont donc proches mais la pollution atmosphérique semble entraîner les coûts les plus élevés.

AEF : La COP 21 se poursuit jusqu'au 11 décembre. Quel regard portez-vous à son égard ?

Guillaume Sainteny : Avant ce genre de conférence, il y a une "préparation" de l'opinion et des médias à ce qu'on peut en attendre. Cela présente l'avantage et l'inconvénient d'orienter l'attention sur certains sujets et par sur d'autres. Or, beaucoup de sujets importants ne seront ni tranchés ni même débattus lors de cette COP. Dès lors, on peut aussi se demander si les enjeux des négociations climatiques sont bien posés.

En gros, la "préparation" à la conférence nous dit qu'il y aura succès à quatre conditions :

- un engagement de respecter l'objectif de + 2° ;
- la soumission par le plus grand nombre possible d'États d'INDC ;
- un financement du Sud par le Nord ;
- la concrétisation de l'abondement à hauteur de 100 milliards de dollars, d'ici 2020, du Fonds vert pour le climat.

Ce sont des repères faciles pour les médias et l'opinion. Mais il est loin d'être certain qu'un accord sur ces quatre points permette de résoudre la question climatique et, à l'inverse, beaucoup d'aspects du sujet, plus complexes, sont laissés de côté.

Le respect des 2°C n'est pas nouveau. L'engagement avait déjà été pris à Copenhague. En outre, s'il n'est pas respecté dans deux ou trois décennies, Comment déterminera-t-on les responsabilités ? Cet engagement n'est pas sanctionnable si ce n'est par ses propres conséquences.

Plus de 180 États ont remis leurs INDC. De ce point de vue, c'est un succès incontestable qui consacre le renversement du processus top down [descendant] au profit d'un exercice bottom up [ascendant]. Mais ce succès apparent est un trompe l'œil. D'abord, beaucoup de ces contributions sont peu ambitieuses. Ensuite, leur addition ne permet pas de respecter l'objectif des 2 °C. Enfin et surtout, ils ne sont pas contraignants. Aucune sanction ne sera prise envers un pays ne respectant pas ses engagements. Il conviendrait que ces engagements soient révisables et si possible de façon ambitieuse. C'est l'un des points qui restent à trancher.

Le financement par les pays du Nord tels que recensés dans l'annexe 1 des mesures climatiques des pays du Sud correspond à l'état du monde lors des négociations de la Ccnucc et du protocole de Kyoto, il y a un quart de siècle. Depuis, des pays du Sud ont émergé ou émergent et beaucoup de pays du Nord sont dans une situation économique et financière beaucoup plus difficile (déficits des balances commerciales et des comptes publics, taux de chômage autour de 10 %, absence de croissance, etc.). Quant aux pays producteurs d'énergie fossile et souvent riches, de ce fait ils ne sont toujours pas considérés comme des pays devant financer les mesures climatiques des pays du Sud. Aujourd'hui, par exemple, des pays comme le Qatar, Singapour, le Koweït, les Emirats arabes unis, Brunei, Israël, Bahreïn, la Corée du sud, l'Arabie saoudite, Oman, le Chili, l'Argentine, etc. n'ont pas d'engagements financiers envers les pays du Sud en matière climatique, alors que la Bulgarie et la Roumanie, moins riches qu'eux en PIB par habitant en ont.

Enfin, le financement par le Fonds vert pour le climat des mesures climatiques à hauteur de 100 milliards de dollars par an dans les pays en développement qui semble recueillir la quasi-unanimité constitue en fait un paradoxe. Les énergies fossiles sont subventionnées à hauteur de 550 milliards de dollars par an et 90 % de ces subventions, soit 500 milliards, sont versées dans les pays du Sud. Serait-il vraiment efficace de financer des mesures climatiques dans les pays du Sud tant que ceux-ci encouragent, dans de telles proportions, l'usage des énergies fossiles et tant qu'ils ne diminuent pas ces subventions qui sont des soutiens quasi directs aux émissions de CO2 ?

Personne ne soulève cette question. Pourtant, un candide pourrait se demander pourquoi des pays en situation économique difficile devraient financer des mesures climatiques dans des pays, certes plus pauvres qu'eux, mais parfois en forte croissance et qui subventionnent, pour des montants plus importants, des mesures exactement inverses. À vrai dire, une bonne négociation internationale devrait lier les deux sujets. Les financements climatiques devraient non seulement aller à de bons projets mais aussi à des projets situés dans des pays éliminant ou diminuant leur soutien aux fossiles.

AEF : Et qu'en est-il des autres sujets oubliés que vous mentionnez ?

Guillaume Sainteny : Au moins cinq sujets importants semblent omis ou sous-estimés.

L'élimination ou, au moins, la réduction progressive des subventions aux énergies fossiles, que je viens de mentionner.

La nécessité d'inclure les États devenus riches ou aisés, les pays émergés et émergents, les pays exportateurs de pétrole parmi les pays financeurs des mesures de politiques climatiques dans les pays du sud. Cela suppose de revoir la classification de la Ccnucc et du protocole de Kyoto.

Les financements en direction des pays du Sud devraient aussi privilégier les vrais pays en développement et les pays les moins avancés. La situation a été inverse avec le MDP dont la Chine a profité, alors que les pays africains n'ont pu en tirer parti.

L'inéluctabilité de l'adaptation devrait être reconnue. La place de l'adaptation doit certainement être rehaussée par rapport à l'atténuation, dans les politiques comme dans les financements. Trop de retard a été pris dans ce domaine. Dans l'aide au développement française liée au climat, 84 % concernent l'atténuation et 16 % seulement l'adaptation. Pourtant, une grande partie de cette aide va vers des pays peu émetteurs. L'aide doit, certes, contribuer à atténuer l'augmentation à venir des émissions des pays en développement. Mais l'Afrique, par exemple, ne représentant que 4 % des émissions mondiales et étant davantage vulnérable aux effets du changement climatique, l'aide à l'adaptation y semble majeure. En revanche, l'aide à l'atténuation pourrait être plus importante dans les pays en développement plus émetteurs.

Les soutes internationales (aviation et maritime) continuent à être exclues des négociations. Cela semble peu justifiable. Elles représentent aujourd'hui 4 % des émissions soit quatre fois celles de la France à qui on demande des efforts quand on n'en demande pas à ces secteurs. S'ils étaient un pays, ils seraient le septième émetteur. En outre, leurs émissions progressent rapidement. N'est-ce pas précisément le rôle d'une conférence internationale et d'un accord international que d'aborder la question d'un secteur international régi par une convention internationale datant de 1945 [la convention de Chicago], à une époque où nul n'envisageait l'essor de l'aviation commerciale et l'importance que prendrait la question du changement climatique ?

Enfin, le sujet de la comptabilisation en empreinte est occulté. Il est curieux que les responsables des pays en développement ne demandent pas que l'on adopte une comptabilisation non plus en émissions de GES sur le territoire national mais en empreinte. Car actuellement, on fait supporter aux pays producteurs et exportateurs de biens des émissions qui sont dues à la consommation des pays importateurs et au transport de ces produits. Réfléchir en termes d'empreinte entraînerait plusieurs effets. Les pays du Nord importateurs seraient incités à agir sur leur mode de consommation et aurait un intérêt direct à aider les pays du Sud exportateurs à réduire leurs propres émissions. Cela inciterait peut-être les pays du Nord à relocaliser leur production chez eux.

AEF : Que pensez-vous de la mise en place d'une taxe carbone mondiale ?

Guillaume Sainteny : Beaucoup d'économistes estiment que la mise en place d'un prix unique du carbone au niveau mondial, éventuellement par une taxe, serait le moyen le plus efficace de réduire les émissions. En théorie, c'est probable mais, dans la réalité je demeure perplexe. Tout d'abord, quelle serait l'efficacité d'une telle taxe alors que subsistent des subventions explicites ou implicites aux activités émettrices de GES pour les montants considérables ? L'élimination ou, au minimum, la réduction de ces soutiens n'est-elle pas une étape préalable nécessaire ? Pouvant être progressive, elle produirait, en outre, peut-être, des effets plus rapides que la mise en place de ce prix unique qui prendrait, de toute façon des années voire des décennies.

La révision de la directive 2003/96/CE

La proposition de révision de la directive de 2003 sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité a été retirée par la Commission Juncker à son arrivée au

pouvoir en décembre 2014. "Les négociations au Conseil ont abouti en un projet de compromis qui a totalement dénaturé la substance de la proposition de la Commission européenne. De plus, il n'y a même pas d'accord même au Conseil sur ce compromis", avait-elle justifié. La Commission avait présenté cette proposition en 2011 pour prendre en compte les émissions de CO2 et la consommation énergétique des produits énergétiques, avec un taux minimal pour la première composante de 20 euros par tonne de CO2 (lire sur AEF). Elle était soutenue par la France.

Deuxièmement, l'exemple de l'échec du projet de révision de la directive 2003/96/CE sur la taxation de l'énergie est révélateur (lire l'encadré). La directive existait déjà. L'UE est un espace économique plus petit et moins hétérogène que la planète. L'inspiration du projet présenté était bonne, la fiscalité aurait été basée sur deux éléments pour chaque produit : la puissance énergétique et le contenu CO2 sur la base, au demeurant modeste, de 20 euros la tonne. Pourtant, il n'a pas été adopté. Réussirait-on à instituer au niveau international ce que nous ne parvenons pas à adopter au sein de l'UE ?

Troisièmement, une tarification de ces activités davantage en rapport avec les externalités négatives qu'elles engendrent participerait aussi bien à cette fixation d'un prix du CO2. Enfin, dans la pratique, un prix unique au plan international semble difficile tant les pouvoirs d'achat sont différentes entre pays. Même au sein d'ensembles économiques et monétaires intégrés, les tarifs des taxes carbone sont très différents. Par exemple, en France, la taxe carbone incorporée à la TICPE sera, en 2016, de 22 €/tCO2, alors qu'elle est de 120 € en Suède...

(1) Guillaume Sainteny, "Le Climat qui cache la forêt. Comment la question climatique occulte les problèmes d'environnement", Rue de l'échiquier, 2015. Guillaume Sainteny enseigne le développement durable à AgroParisTech.