

Politiques énergie-climat : 10 ans après

Patrick Criqui

Il y a dix ans nous examinions, avec Alain Grandjean, l'état des politiques énergie-climat en France, un an après le Grenelle de l'environnement. C'était dans un contexte international marqué par des prix du pétrole supérieurs à 100 \$/bl et, en France, de réflexion intense sur la fiscalité carbone. Il s'est depuis passé beaucoup de choses dans ce domaine et la question est posée de la réalité des avancées, que ce soit dans la définition des politiques ou dans leur mise en œuvre. Avons-nous beaucoup progressé ? Quelles sont aujourd'hui les différences dans la perception des enjeux, des contraintes et des opportunités ?

Par essence, les politiques climatiques doivent être considérées dans une perspective de « gouvernance multi-échelles ». Car le problème est évidemment global, mais appelle des solutions locales, structurées par les actions des États nationaux qui demeurent les acteurs de premier rang sur la scène mondiale. Il est donc indispensable d'examiner la construction et les avancées – s'il y en a – de la politique énergie-climat française dans son contexte mondial et européen (voir encadré).

Le rappel des événements des dix dernières années est utile pour replacer la question de la politique française dans le contexte international et européen. Dans cette perspective multi-échelles, a-t-on beaucoup progressé ?

Au plan international les progrès sont réels. La Conférence de Copenhague en 2009 marque à la fois un échec et un nouveau départ. Elle ouvre sur un changement de paradigme dans la manière de concevoir et de mener la négociation internationale. En 2008 dominait encore une vision *Top-Down*, fondée sur le triptyque « contrainte globale – partage des droits d'émission – marché international des quotas ». Devant l'impossibilité d'intégrer à Copenhague les pays en développement dans un dispositif contraignant, il devint alors

évident qu'il fallait plutôt partir *Bottom-Up*, de la volonté des pays et de leurs engagements nationaux. C'est ce qui mènera au succès – même s'il est discuté – de l'Accord de Paris.

Certes, cet accord ne comporte pas de dispositif de pénalités, certes il ne fait pas apparaître la nécessité de l'instauration d'un prix – international ou non – du carbone. Mais au moins tous les États du monde reconnaissent-ils la nécessité d'une action pour la réduction des émissions. Un premier pas est fait. L'impératif devient maintenant de réduire le « *double gap* », d'abord entre les tendances des émissions à court terme et les engagements, ensuite entre les engagements et l'objectif du « moins de +2°C ».

Au plan européen, le bilan est encore plus mitigé. Malgré les déclarations d'intention vertueuses, malgré les dizaines d'études suscitées par l'Union européenne, malgré les différents Paquets Énergie Climat, force est de constater que l'on ne peut encore identifier une véritable vision stratégique pour la politique européenne. Les États membres demeurent maîtres de leurs politiques énergétiques et celles-ci sont loin d'être convergentes, encore moins coordonnées : que l'on pense seulement aux

2008-2018 : Politiques énergie-climat en France, en Europe et dans le monde, une chronologie sélective

Été 2008 – Monde : déclenchement de la crise financière, le prix du pétrole passe de plus de 150 \$/bl à 50 \$/bl à l'automne.

Décembre 2008 – Europe : l'Union européenne adopte le premier Paquet Énergie Climat « 3 fois 20 pour 2020 » (20 % d'efficacité énergétique supplémentaire, 20 % de renouvelables, pour une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre).

Premier semestre 2009 – France : résultats de la Commission Quinet sur la Valeur Tutélaire du Carbone (100 €/tCO₂ en 2030) pour assurer le « Facteur 4 » en 2050, puis mise en place de la Commission Rocard sur la Contribution Climat Énergie (CCE).

Novembre 2009 – Monde : échec de la Conférence de Copenhague (COP15) qui ne permet pas d'intégrer les pays en développement dans un régime climatique universel de type Protocole de Kyoto.

Décembre 2009 – France : la CCE, qui avait été adoptée par le Parlement à l'automne, est rejetée par le Conseil constitutionnel au nom de la violation du principe d'égalité devant l'impôt ; cela parce que les grandes entreprises insérées dans le système européen des quotas (ETS) n'y étaient pas soumises.

2010-2011 – Monde : reprise des négociations internationales sur de nouvelles bases, non plus *Top-Down* mais *Bottom-Up*, et fondées sur des contributions volontaires des États.

2011 – Europe : du fait de la crise économique en Europe, de la baisse de l'activité industrielle et des politiques de développement des renouvelables, le prix des quotas ETS passe de 15 à 5 €/tCO₂.

Début 2012 – France : suite aux travaux sur la fiscalité environnementale de la Commission De Perthuis, la CCE est intégrée dans la TICPE (Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques).

Fin 2012 – été 2013 – France : Débat National sur la Transition Énergétique, qui rassemble des représentants des « parties prenantes » (entreprises, ONG, syndicats...) pour explorer et évaluer les différentes « trajectoires de transition énergétique ».

Octobre 2015 – France : la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte est adoptée, elle prévoit des objectifs de transition quantifiés et l'inscription de la fiscalité carbone dans les lois de finance, sur la base des valeurs identifiées en 2009 par la Commission Quinet.

Décembre 2015 – Monde : Conférence des Parties N°21 et Accord de Paris ; dans un accord « universel et contraignant » 195 États s'engagent à réduire leurs émissions selon leurs « Contributions Déterminées Nationalement » ; c'est un succès, mais les critiques évoquent l'insuffisance des engagements par rapport à un objectif « moins de +2°C, aussi proche que possible de +1,5°C », l'absence de pénalités, le manque d'un prix du carbone.

Novembre 2016 – Europe : la Commission européenne présente son deuxième Paquet Énergie Climat, dit « Winter Package », pour 2030 et avec comme objectif central une réduction de 40 % des émissions en 2030.

Juin 2017 – Monde : Donald Trump décide de la sortie des États-Unis de l'Accord de Paris.

2018 – France : alors que sont élaborées la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie et la Stratégie Nationale Bas Carbone pour l'horizon 2023-2028, une Commission Quinet 2 est engagée dans la révision de la Valeur Tutélaire du Carbone ; cela dans le but d'atteindre cette fois la « neutralité carbone » à l'horizon 2050.

divergences de vue sur l'énergie au sein du traditionnel « moteur franco-allemand » de l'Europe...

Par ailleurs, alors que toute perspective d'une fiscalité carbone européenne se heurte à l'obstacle de l'unanimité, l'une des pierres angulaires du dispositif instrumental européen, le marché des quotas ETS pour le secteur électrique et les industries grosses consommatrices est en crise. Et si sa réforme actuelle peut permettre de redresser les cours, il n'est pas certain du tout qu'elle apporte la stabilité du signal-prix qui est nécessaire au déclenchement d'investissements lourds dans les technologies et les infrastructures bas carbone. Dans ce domaine comme dans d'autres, la fragmentation des visions et le défaut de volonté politique commune obère, au-delà des discours, toute action européenne ambitieuse.

Dans ce contexte ambigu, qu'en est-il de l'évolution des politiques poursuivies en France ? En 2008, nous pointions les dangers pour l'économie française de la dépendance à un pétrole qui devait devenir de plus en plus rare et cher. Nous identifions aussi, à la suite du Grenelle de l'environnement, la nécessité d'engager des transformations profondes dans les deux secteurs-clé du bâtiment et des transports. Le cœur du discours était que les « Politiques et Mesures » ne suffisaient plus et qu'il fallait avoir le courage d'instaurer un prix du carbone élevé, quitte à compenser les ménages par un reversement égalitaire des sommes prélevées, et les entreprises (non-ETS) par une réduction des cotisations sociales.

D'une certaine manière, le message a été entendu, puisque les différentes commissions réunies depuis lors ont bien abouti, après un processus assez chaotique, à la consolidation de la composante carbone de la TICPE dans la loi de Transition Énergétique de 2015 avec une valeur cible de 39 €/tCO₂ en 2018, 56 €/tCO₂ en 2020 et 100 €/tCO₂ en 2030. Rappelons, pour fixer les ordres de grandeur, que 100 €/tCO₂ représentent environ 12,5 c€/l d'essence.

C'est beaucoup... et c'est peu, compte tenu de l'évolution de la situation.

Car reprenons l'examen des changements intervenus. Alors que le prix du pétrole remonte aujourd'hui après avoir perdu l'essentiel de sa valeur dans les années de crise, il apparaît que, du fait des ressources non conventionnelles, le pic pétrolier sera plus probablement un « pic de demande » qu'un « pic d'offre », contrairement à ce que l'on pouvait penser en 2008. Sur le front du climat au contraire, le diagnostic des communautés scientifiques n'a fait que devenir plus alarmant. Et c'est pourquoi l'objectif global de limiter le changement climatique à 2°C fait progressivement place à celui, plus sévère, de le limiter à 1,5°C... si c'est possible.

L'évolution de la perception des risques et la réappréciation des objectifs climatiques globaux a donc conduit la France à inscrire la « neutralité carbone » comme nouveau point focal de sa politique climatique, notamment dans le Plan Climat de Nicolas Hulot. L'objectif est encore plus ambitieux que l'ancien « Facteur 4 » (la division par quatre des émissions en 2050). Il est maintenant décliné dans la Stratégie Nationale Bas Carbone en cours d'élaboration et de discussion. Il impliquera beaucoup plus de « changements disruptifs » dans les comportements des citoyens/consommateurs, les technologies et les modèles d'activité des entreprises du secteur.

Revenons en conclusion au diagnostic proposé en 2008 : les Politiques et Mesures ne suffisent plus, il est nécessaire d'instaurer un prix élevé du carbone. Le paradoxe actuel est que l'on peut renverser la proposition. Pour la neutralité carbone, un prix élevé du carbone sera nécessaire, mais il ne sera pas suffisant.

Car les travaux de modélisation actuellement en cours, notamment dans le cadre de la Commission Quinet 2, montrent que pour atteindre la neutralité sur la base uniquement d'un signal-prix, celui-ci devrait être d'un niveau tellement élevé qu'il devient improbable, en tous cas hors des limites de l'acceptabilité

politique. Il est donc aujourd'hui impératif de redéfinir l'articulation entre les normes et les signaux-prix, pour que ceux-ci soient simplement praticables. C'est ce qu'ont bien compris certains chercheurs qui proposent un mix instrumental : « normes flexibles et prix modéré du carbone ».

Cela avec en ligne de mire la fermeture des centrales à charbon et la fin annoncée des véhicules à moteur thermique... Autant d'exemples de mesures-socle pour la transformation radicale des systèmes énergétiques. De plus en plus d'industriels les intègrent dans leur stratégie à long terme et c'est cela sans doute la véritable nouveauté par rapport à 2008.

Vous souhaitez partager votre expertise, votre opinion, vos travaux ?

Vous pouvez nous adresser le tapuscrit de votre article avec vos coordonnées à l'adresse suivante : redaction@larevedelenergie.com

La revue publie deux types d'articles :

- des articles courts (tribune, point de vue) : soit 8 000 caractères (espaces compris) ou environ 1 200 mots.
- des articles longs (étude, recherche, analyse, survey) : soit 40 000 caractères (espaces compris) ou environ 6 000 mots.

Tous les articles envoyés seront étudiés par le comité de rédaction qui informera les auteurs de sa décision.

Avant tout envoi, merci de lire les consignes aux auteurs, disponibles sur le site internet : www.larevedelenergie.com