

Compte rendu du Groupe Crise du 2 décembre 2013

Rédigé par Alain Turc

L'objet de la réunion était :

« Objectif climatique et politique de l'énergie : quelle stratégie ?

L'Europe de l'énergie est en échec. Le modèle de marché choisi ne fournit pas les signaux adéquats pour la décarbonation de l'énergie et les investissements de long terme ; les politiques nationales divergent. La révision de cette « stratégie » est à l'ordre du jour. Notre discussion portera sur les objectifs eux-mêmes (dépasser les « 3X20 »), le modèle de marché et la cohérence des choix nationaux. »

La discussion s'est articulée par rapport aux questions suivantes :

- La situation mondiale et la montée des défis,
- La stratégie européenne : importance, limites, nécessité d'un recadrage,
- Comment stimuler les investissements indispensables pour une économie décarbonée ?
- Diversification des sources d'énergie et compétitivité : une nouvelle donne mondiale ?

1. La situation mondiale et la montée des défis.

Le réchauffement climatique est indiscutable : la fonte glaciaire est estimée à 750 millions de tonnes/jour pour les glaciers terrestres, et à 900 millions pour ceux des pôles. La cause majeure étant les émissions de CO₂ qui ont plus que doublé entre 1970, leur réduction doit être un objectif primordial. Robert Guesnerie et Nicholas Stern soulignent qu'une insuffisance de réaction face au réchauffement climatique provoquera des modifications de la vie terrestre dont le coût pour l'humanité sera très difficilement supportable.

Le Protocole de Kyoto fixait, pour la période 2005 -2012, un objectif de réduction de 5,2 % par rapport à 1990, pour le CO₂ et 5 autres gaz à effet de serre. Son application a été freinée par le retrait de plusieurs pays (Etats-Unis, Canada, Russie). Les négociations sont en cours en vue d'un nouvel accord universel sur le climat en 2015¹ (Conférence Climat de novembre 2013 à Varsovie). Le problème des financements ainsi que les divergences d'intérêts entre pays développés et pays émergents compliquent la définition d'objectifs communs.

¹ Fin 2012, la Nouvelle-Zélande s'est retirée des négociations pour cette 2^e phase.

Le charbon reste la principale cause des émissions de CO2 : depuis 2000, son utilisation pour la production d'électricité et de chaleur est à l'origine de plus de 60 % de ces émissions au niveau mondial. Dans son rapport 2013², l'Agence internationale de l'énergie prévoit que sa demande de charbon progressera de 2,3 % par an d'ici à 2018. En 2016, le charbon pourrait être au premier rang des énergies primaires, en raison de l'importance et de l'accessibilité des réserves, et surtout de son prix.

« Continuer ainsi sans rien changer aura des conséquences immenses et tragiques », déclare Maria van der Hoeven, directrice générale de l'AIE. « La croissance du charbon sous sa forme actuelle est tout simplement intenable ».

Or les substituts ne sont pas évidents à dans l'immédiat. Le développement du gaz de schiste aux Etats Unis entraine certes dans ce pays une moindre utilisation du charbon, mais accroît les exportations américaines de ce produit et agit à la baisse sur ses cours mondiaux. Le débat sur le nucléaire conduit, dans certains pays, à un repli sur les combustibles fossiles.

Aux incertitudes politiques et institutionnelles sur les négociations pour un accord universel en 2015 s'ajoute donc une dynamique économique mondiale qui favorise l'utilisation du charbon. Comment renverser ces tendances défavorables ?

2. La stratégie européenne : importance, limites, nécessité d'un recadrage

L'Union européenne est un acteur majeur dans l'action mondiale contre le réchauffement climatique. Son intégration dans un marché unique lui donne un poids économique mondial; son système européen des quotas d'émission (SEQE) est le plus important au monde ; elle est très active dans les négociations internationales sur les normes.

Mais le dispositif européen ne répond pas aux attentes, en premier lieu à cause du fonctionnement du SEQE et du fractionnement des politiques nationales.

- Le SEQE devrait donner un signal-prix fortement incitatif pour l'investissement dans des productions et/ou des substitutions décarbonées. Or ce signal est aujourd'hui insuffisant : le prix de la tonne de CO2 est trop bas (moins de 10 euros la tonne), le volume des quotas gratuits est trop élevé. En outre, le SEQE ne traite pas le contenu carbone des importations (sauf disposition sectorielle particulière comme pour les transports aériens).

L'alternative est donc entre le marché (renforcement du SEQE en poursuivant les modifications engagées par la directive européenne de 2009³ : relèvement annuel significatif du prix de la tonne, réduction des quotas gratuits) et l'institution de taxes carbone à l'intérieur et aux frontières de l'UE.

Le problème du signal prix se pose aussi pour les hydrocarbures : ni les prix « spot » ni ceux des marchés à terme ne peuvent guider les décisions d'investissement à long terme.

² <http://www.iea.org/newsroomandevents/pressreleases/2013/december/name,45994,en.html>

³ directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil

- Le marché européen se fractionne, faute de coordination suffisante et institutionnalisée entre les Etats qui ont le choix de leurs sources d'énergie. Ainsi, les décisions unilatérales de l'Allemagne (sortie du nucléaire, accroissement de la part des énergies renouvelables) ont des conséquences dans les autres pays : impact de l'intermittence des énergies renouvelables sur les réseaux de transport électriques ; recours à des centrales thermiques en cas d'insuffisance d'énergie..

Pour surmonter ces difficultés, il faut renforcer la stratégie énergétique européenne à l'horizon 2030, et aller au delà du « triple 20 » retenu pour 2020 par l'Union européenne (baisser les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux projections de 2007, accroître l'efficacité énergétique de 20 %, porter à 20 % la part des énergies renouvelables). Dans le cadre de la consultation sur le Livre vert⁴ de la Commission européenne, Confrontations Europe a publié une contribution⁵ assortie de 30 propositions : « un mandat pour négocier une stratégie européenne, climatique, compétitive et solidaire pour 2030. »

De discussion au sein du Groupe Crise sur les orientations souhaitables pour l'élaboration de la stratégie 2030 ressortent 5 grandes préoccupations :

- en premier lieu, tenir l'objectif climat, afin de limiter vraiment les émissions de CO₂, de décourager l'utilisation du charbon, et en tout cas de l'exclure de la production d'électricité. Le seul objectif-cible contraignant pour 2030 doit être la réduction massive des émissions, en combinaison avec un mix énergétique décarboné combinant nucléaire, capture et stockage du carbone, et renouvelables. Le gaz (schiste compris) pourrait être utilisé pour atteindre l'objectif 2030, en attendant les progrès CSC.
- accroître l'efficacité énergétique, au niveau des productions d'une part (consommer moins d'énergie par unité produite) et des consommations d'autre part (économies d'énergie), sachant que des investissements sont nécessaires,
- assurer la sécurité des approvisionnements, pour lesquels l'Europe est fortement dépendante de l'extérieur et cet objectif n'est pas formulé clairement aujourd'hui,
- renforcer la solidarité entre Etats membres, pour éviter le fractionnement des politiques énergétiques, optimiser les productions et les réseaux d'énergie,
- augmenter la compétitivité de l'économie européenne car les Etats Unis disposent avec le gaz de schiste d'une ressource à bas prix.

Cela pose la question du mix énergétique. Aujourd'hui on discute seulement la part de 20 % pour les énergies renouvelables, le débat divisant à parts égales le Parlement européen entre adeptes d'une augmentation de cette part, et partisans du libre choix des sources pour atteindre l'objectif climat. Le cas allemand montre les inconvénients d'une focalisation sur les énergies renouvelables. Les Etats membres sont en situation différente par rapport aux sources d'énergie. Il faut donc aller vers un mix énergétique diversifié combinant l'autonomie dans le choix des sources et le respect d'un Pacte européen de solidarité énergétique. Ainsi organisée, la diversité permettrait le choix des renouvelables sans exclure les autres choix (gaz, nucléaire, capture et stockage du carbone. de défaillance d'une source.

⁴ Livre Vert : « Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 »

⁵ Cahier spécial de la revue de Confrontations Europe, n° 102

Ces idées pourront progresser si le débat européen ne se cristallise pas autour de certains aspects (renouvelables contre nucléaire, par exemple). Il faut pour cela l'organiser autour des menaces réelles (réchauffement climatique, sécurité des approvisionnements extérieurs, cloisonnement du marché européen, impossibilité de financer la transition énergétique..).

3. Comment stimuler les investissements pour une économie décarbonée ?

Le calcul de rentabilité de ces investissements se heurte à deux grands obstacles. Les mécanismes généraux de marché actuels ne prennent en compte ni le coût du changement climatique ni ses répercussions ; le dispositif des droits à émission de CO2 n'émet pas les signaux-prix suffisants. On voit dans les deux interventions suivantes que toute amélioration passe par une transformation des règles de valorisation, des modalités de financement et de régulation, ainsi que de l'intervention publique.

- Les travaux⁶ d'Alain Grandjean (fondateur de Carbone 4) et Michel Lepetit (président de Global Warning) débouchent sur trois orientations :

- . redynamiser le SEQE au niveau des prix (règles fixées pour 40 ans ; vente aux enchères des droits pour une période de 1-2ans, augmentation annuelle des prix planchers..), du fléchage du produit des ventes (orientation des recettes vers les pays de l'Est de l'UE, forts consommateurs de charbon, pour aider à leur transition). Instaurer une taxe CO2 aux frontières de l'UE pour certains produits très intensifs en énergie et très mobiles,

- . investir massivement pour accélérer la transition énergétique...et éviter la déflation ; lancer un programme massif pour les économies d'énergie dans l'immobilier ; mobiliser les financements existants (CDC, BPI,..), recourir à la création monétaire, constituer des groupements ad hoc de financeurs publics et privés (création en cours de la Société de financement de la transition énergétique⁷).

- . mettre la question énergétique au sein de la régulation financière : l'élaboration des normes bancaires et financières ne doit pas freiner le financement de la transition énergétique, mais au contraire la faciliter ; la notation des dettes souveraines doit tenir compte des vulnérabilités liées au climat et à l'énergie (agence de notation RISKENERGY⁸, en constitution).

⁶ Synthèse sur le site d'Alain Grandjean, article « La chasse aux dogmes : <http://alaingrandjean.fr/>

⁷ étude de faisabilité : http://www.carbone4.com/sites/default/files/Etude%20SFTE_0.pdf

⁸ http://www.carbone4.com/fr/l_actu_de_carbone_4/riskergy%C2%A0-une-méthode-innovante-de-notation-de-la-dette-des-états-est-annoncée%C2%A0

- Pour Michel Aglietta, le problème de fond⁹, théorique et pratique, est clair : le dommage climatique provoqué par les émissions de CO2 est une externalité négative que le marché ne peut intérioriser spontanément.

Par un accord international, européen en premier lieu, il convient donc de fixer un prix notionnel de la tonne de CO2 évité, et d'introduire dans le calcul économique la valeur sociale du carbone, définie comme « le gain marginal consistant à éviter une tonne supplémentaire d'équivalent CO2 ».

L'institution de la valeur sociale du carbone et l'évaluation des projets d'investissement par des agences indépendantes spécialisées permettront de créer des « actifs carbone » correspondant aux gains que l'investissement permettra en termes de climat et d'efficacité énergétique.

Ces actifs carbone seront des actifs réels, qui seront pris en compte dans les bilans des entreprises et des banques. Ils pourront être achetés par la BCE, qui émettra en contrepartie des certificats carbone à valeur garantie, admissibles dans les bilans des banques. On pourra ainsi faciliter le financement des investissements décarbonés, tout en partageant les risques entre financeurs et réalisateurs.

Enfin, la création d'un Fonds vert européen, avec participation du budget européen, soutiendra efforts des pays pour la réduction du CO2.

4. Diversification des sources d'énergie, compétitivité : une nouvelle donne mondiale ?

- Le développement de l'extraction de gaz de schiste sur le continent nord-américain crée une nouvelle donne. Par ce moyen, les Etats Unis sont devenus en 2009 le premier producteur mondial de gaz, devant la Russie. Ils ne devraient plus importer de gaz en 2020, selon l'Agence fédérale d'information sur l'énergie.

D'ores et déjà, la production de gaz de schiste représente 30 % de celle de gaz américain et, au niveau mondial, 6 % de la production de gaz et 1,7 % de la consommation d'énergie.

Les Etats Unis disposent ainsi d'une source énergétique abondante et à prix relativement bas : on estime que le gaz de schiste a pu diminuer de moitié au moins le prix du gaz. L'économie américaine en tire un avantage compétitif qui stimule la production et les investissements.

Selon le cabinet de conseil américain ATKearney, l'attrait du gaz de schiste va stimuler 400 milliards d'euros d'investissements industriels d'ici à cinq ans aux Etats-Unis, principalement répartis entre l'énergie et la chimie. Alors que la tendance des vingt dernières années était la désindustrialisation, le prix du gaz de schiste favorise la réimplantation d'entreprises industrielles, qui se réimplantent aux USA pour profiter de cette énergie bon marché.

⁹ Voir chapitre : « Le développement durable, nouvelle frontière de la croissance de l'Europe », pages 264-290, in : « Un new deal pour l'Europe », Michel Aglietta et Thomas Brand, Editions Odile Jacob, 2013

L'industrie manufacturière pourrait recruter un million de personnes supplémentaires d'ici 2025, selon un rapport¹⁰ publié en 2012 par Price Waterhouse Coopers.

D'autre part, l'utilisation du gaz de schiste réduit considérablement la consommation de charbon (en particulier pour la production d'électricité), ce qui entraîne un accroissement des exportations américaines de charbon et une baisse de ses cours mondiaux. Cela peut conforter la consommation mondiale de charbon, dont le niveau est déjà préoccupant.

- En comparant l'Europe et les Etats Unis, on voit que ces derniers organisent leur développement autour d'une énergie à bas coût, avec faible dépendance vis à vis de l'extérieur. En Europe au contraire, les débats ne portent ni sur le niveau des prix de l'énergie (alors que ces prix augmentent), ni sur la dépendance à l'égard de l'extérieur (alors que l'Europe importe massivement ses hydrocarbures). Si cette divergence perdure, il y a risque macroéconomique de décrochage européen par rapport aux Etats Unis et au reste du monde.

Tout en tenant l'objectif climat et réduction de CO2, l'Europe doit adapter son appareil de production de manière à accroître sa compétitivité et son efficacité, à réduire sa vulnérabilité énergétique et à accroître la solidarité entre ses membres.

* *

*

¹⁰ « Shale gas : a renaissance in US manufacturing ? »
<http://www.pwc.com/us/en/industrial-products/publications/shale-gas.jhtml>

