

Le grand bluff : l'Union européenne et les États-Unis à six mois de Copenhague

Eloi Laurent, Jacques Le Cacheux

▶ **To cite this version:**

Eloi Laurent, Jacques Le Cacheux. Le grand bluff : l'Union européenne et les États-Unis à six mois de Copenhague. Lettre de l'OFCE, 2009, 310, pp.1-5. hal-01023647

HAL Id: hal-01023647

https://sciencespo.hal.science/hal-01023647

Submitted on 15 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lettre de l'OFCE
Lundi 15 juin 2009 310

Le grand bluff : l'Union européenne et les États-Unis à six mois de Copenhague

Éloi Laurent et **Jacques Le Cacheux**
OFCE, Centre de recherche en économie de Sciences Po

À six mois du sommet de Copenhague sur le changement climatique, les États-Unis et l'Union européenne doivent donner l'exemple de politiques ambitieuses pour ouvrir la voie à un accord proche du consensus scientifique, fédérer autour de cet accord les pays développés, afin finalement de convaincre la Chine et les pays émergents d'accepter un mode durable de développement économique garanti par des cibles contraignantes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre.
La crédibilité des engagements américains et européens contre le changement climatique est donc la clé du succès de Copenhague.
Or, cette crédibilité fait aujourd'hui défaut. Avec le « paquet climat-énergie », l'Union européenne a conclu un accord passoire, très en retrait par rapport à ses ambitions du printemps 2007 et dont l'efficacité écologique paraît douteuse. L'administration Obama s'emploie de son côté à donner des gages à ses opposants et partisans qui, mis ensemble, rendent irréalistes, voire virtuels ses engagements. Ce « grand bluff » de l'UE et des États-Unis pourrait avoir des conséquences catastrophiques.

Centre de recherche en économie de Sciences Po
69, quai d'Orsay - 75340 Paris Cedex 07
Tél/ 01 44 18 54 00 - Fax/ 01 45 56 06 15
www.ofce.sciences-po.fr

Edité par les Presses de Sciences Po
117, boulevard Saint-Germain - 75006 Paris
Tel/ 01 45 49 83 64 - Fax/ 01 45 49 83 34

Une course de lenteur pour une course de vitesse

« 174 jours, quatre heures, six minutes et trente-deux secondes », le compte à rebours qui s'égrène sur le site Internet de la Convention des Nations Unies sur le changement climatique illustre une double vérité : le sommet décisif de Copenhague (7-18 décembre) se rapproche à grand pas, et il reste bien peu de temps à la communauté internationale pour parvenir à un accord à la hauteur du défi écologique ; le temps presse plus encore si les nations du monde veulent éviter les effets les plus désastreux du changement climatique.

Mais alors que cette course de vitesse mobilise l'énergie des scientifiques et l'attention de plus en plus soutenue des citoyens, une course de lenteur paraît s'être engagée dans les deux enceintes de négociation de l'après-Kyoto, les Nations Unies et le « Forum des économies majeures sur l'énergie et le climat ». Les négociations de Bonn, qui viennent de s'achever sur un nouvel échec, en sont le symptôme inquiétant. La partie qui s'y joue ressemble à s'y méprendre, depuis quelques mois, à un classique « dilemme du prisonnier » : les États-nations auraient tout intérêt à coopérer pour éviter le pire, mais l'attrait de gains qu'ils croient pouvoir obtenir aux dépens des autres semble les pousser inexorablement vers la plus mauvaise des solutions pour tous.

Au centre de ce jeu se trouvent les trois plus grands émetteurs de gaz à effet de serre (GES) : la Chine, les États-Unis et l'Union européenne (en 2007, ils représentaient respectivement 21 %, 20 % et 14 % des émissions mondiales de GES, l'Inde et la Russie, les deux suivants, ne comptant que pour 4 % et 6 %). Si une seule de ces trois puissances se tenait à l'écart d'un éventuel accord à Copenhague, celui-ci serait privé de toute portée réelle.

Dans cette partie en triangle, un joueur aura l'avantage d'abattre ses cartes en dernier : la Chine. Cette position privilégiée découle de la responsabilité historique des pays développés dans le changement climatique, 77 % des émissions cumulées depuis le 18e siècle leur étant imputables (la Chine est responsable d'environ 7 % de ce total, soit dix fois moins). Qui plus est, près de la moitié de l'augmentation, de 2002 à 2007, de la part chinoise dans les émissions mondiales (de 14 % à 21 %) peut être attribuée aux exportations de biens manufacturés vers les pays développés et non à des sources intérieures [1].

La séquence idéale de négociation de Copenhague est donc la suivante : les États-Unis et l'Union européenne donnent l'exemple de politiques ambitieuses pour ouvrir la voie à un accord proche du consensus scientifique, fédèrent autour de cet accord les pays développés pour finalement convaincre la Chine et les pays émergents d'accepter un mode durable de développement économique garanti par des cibles contraignantes de réduction de GES.

C'est ici que les États-Unis et l'Union européenne sont tentés de bluffer, ce qui revient dans le contexte écologique mondial à jouer, au sens propre, avec le feu. Partenaires commerciaux majeurs l'un de l'autre également embourbés dans une récession vertigineuse, la tentation est grande pour eux d'interpréter à tort leur effort commun comme un jeu à somme nulle et de tenter de pousser leur avantage l'un au détriment de l'autre. D'autant qu'ils ont chacun des arguments convaincants à faire valoir : l'UE peut se prévaloir de sa position de leader mondial contre le changement climatique pour relâcher son effort et exiger des États-Unis au moins une mise à niveau avant toute concession supplémentaire ; l'administration

1. Sur ce point, voir D. Guan, G. P. Peters, C. L. Weber, K. Hubacek, « Journey to world top emitter: An analysis of the driving forces of China's recent CO2 emissions surge », *Geophysical Research Letters,* 36, 2009.

Obama peut se targuer de vouloir rompre avec l'aveuglement obscurantiste de l'administration Bush, et réclamer la mansuétude européenne dans un contexte politique intérieur fragilisé par les affrontements partisans et la multiplicité des chantiers engagés.

À six mois de Copenhague, cette configuration géopolitique se traduit par un « grand bluff » dont les conséquences pourraient s'avérer tout simplement catastrophiques. Avec le « paquet climat-énergie », l'Union européenne a conclu en décembre dernier un accord passoire, très en retrait par rapport à ses ambitions du printemps 2007 et dont l'efficacité écologique paraît douteuse. L'administration Obama s'emploie de son côté à donner des gages idéologiques aux Républicains et des assurances économiques aux Démocrates qui, mis ensemble, rendent irréaliste, voire virtuelle, la stratégie américaine de développement durable. Or, il faudra plus que des transferts substantiels, financiers et technologiques pour convaincre la Chine de jouer le jeu de Copenhague : l'élément essentiel qui la fera basculer dans un développement durable profitable à toute la planète est la crédibilité des engagements américains et européens [2]. À ce stade, cette crédibilité fait défaut.

L'Union européenne : les mots et les choses

Le dernier inventaire complet des gaz à effet de serre des pays de l'Annexe I du Protocole de Kyoto ne laisse aucun doute sur la position de leader de l'Union européenne dans la lutte contre le changement climatique. Les émissions de GES des quinze pays de l'UE engagés à atteindre la cible d'une réduction de 8 % de celles-ci par rapport à leur niveau de 1990 au plus tard en 2012, ont été réduites de 2,2 % entre 1990 et 2006. Les vingt-sept pays de l'UE ont pour leur part diminué de 7,4 % leurs émissions sur cette période. C'est bien mieux que le Japon (+ 5 %), les États-Unis (+ 14 %), le Canada (+ 21 %) ou l'Australie (+ 29 %). L'UE est ainsi à même de jouer un rôle pivot au plan mondial car elle est formée de pays développés qui sont aussi des économies à faible intensité carbonique partageant une même préoccupation environnementale et disposant d'institutions communes, d'une culture de coopération ancienne et de puissants instruments économiques pour la faire valoir.

La stratégie européenne de croissance soutenable, reflétée par la trajectoire de développement durable qu'elle a choisie au Conseil européen du printemps 2007 et confirmée en décembre 2008 par l'adoption du « paquet climat-énergie », est à la fois conforme au consensus scientifique et réaliste. Après avoir atteint en temps et en heure sa cible de Kyoto, l'UE 15 sera presque au rendez-vous fixé pour les pays développés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) en 2020 (la cible basse visant une réduction de 30 % des émissions à cette date par rapport à 1990), ce qui lui permettrait, à condition d'un effort redoublé, d'atteindre l'objectif défini par le GIEC pour 2050 (graphique 1). On voit bien ici tout ce qui sépare l'UE 15 des États-Unis : exactement 2,8 milliards de tonnes de CO2e en 2006, l'écart s'étant accru de presque 1 milliard de tonnes depuis 1990 [3]. L'UE 15 émet ainsi 40 % de moins de GES que les États-Unis avec un PIB d'environ 10 % supérieur et une population supérieure d'environ 20 %. Même en se conformant aux nouveaux engagements contenus dans la proposition Waxman-Markey de mai 2009 (*cf. infra*), les États-Unis feraient moins en 2020 que leur engagement de Kyoto pour 2012, puis quasiment 2 milliards de tonnes de CO2e de plus que l'objectif requis par le GIEC en 2020, avant d'atteindre une très hypothétique réduction de 83 % des émissions en 2050 (*cf. infra*).

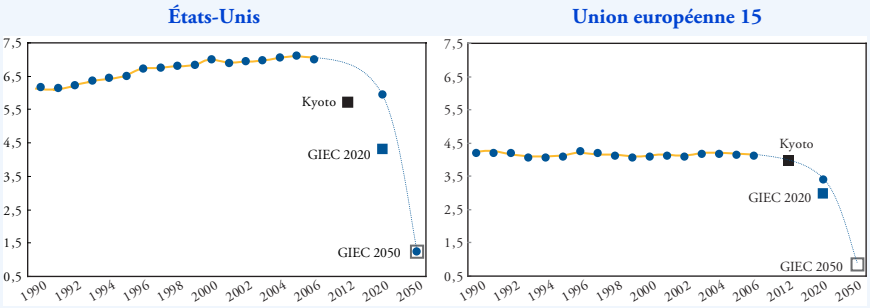
Mais comment atteindre les objectifs européens ? C'est l'objet de la stratégie dite « 20-20-20 » adoptée en mars 2007 mais sensiblement dénaturée lors des négociations du « paquet climat-énergie » à l'automne 2008 formellement entériné par le Conseil le 6 avril dernier. Un examen attentif de ses composantes permet en effet de réaliser que chacune d'entre elles souffre d'inquiétantes faiblesses.

Pour commencer, l'amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique d'ici à 2020 est le seul objectif, sur les trois « 20 », qui ne soit pas contraignant, en dépit de son caractère stratégique. Il ne fait donc l'objet d'aucun encadrement juridique, si ce n'est, très indirectement, du règlement portant sur les normes d'émissions de GES des véhicules légers dont le contenu a été dilué et l'application différée (*cf. infra*) et de la révision controversée, du fait des incertitudes entourant encore les agro-carburants, de la directive de 1998 sur la qualité des carburants (qui prévoit finalement une réduction de 6 %, au lieu de 10 % initialement, des GES issus du cycle de vie des carburants d'ici à 2020).

Le deuxième « 20 » vise à « porter d'ici à 2020 la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique de l'UE à 20 % ». Dans cette perspective, des cibles nationales ont été définies et elles sont assorties d'objectifs intermédiaires dans le temps. Mais ces derniers ne sont plus, au terme de la négociation finale, assortis de sanction financière. Là aussi, l'efficacité du système d'incitations choisi par l'UE paraît douteuse, pour ne pas dire défaillante.

C'est au sujet du troisième « 20 », la réduction de 20 % des GES d'ici à 2020 par rapport à leur niveau de 1990, que les doutes sont légitimement les plus grands, car au cœur de la stratégie environnementale européenne se trouve un instrument fragile, lacunaire et permissif : le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE). C'est d'ailleurs un paradoxe que l'Union européenne, qui militait au début des années 1990 pour l'instauration d'une taxe carbone mon-

Graphique 1 : Emissions de gaz à effet de serre, en milliards de tonnes CO2e



Lecture : les ronds représentent les points réalisés et ceux qui ont été annoncés comme objectifs à atteindre dans la trajectoire d'émissions ; les carrés représentent les objectifs assignés par le Protocole de Kyoto et ceux recommandés par le GIEC pour atténuer le changement climatique.
Source : Nations Unies et calcul des auteurs.

2. Le déroulement des négociations de Bonn, bloquées sur la fin par l'insuffisance de l'engagement du Japon, illustre bien cette nécessité.

3. Les données préliminaires et les nouveaux calculs communiqués par l'UE et les États-Unis en avril et mai 2009 accentuent encore l'écart : les émissions américaines auraient progressé de 1,4 % entre 2006 et 2007 et l'augmentation serait en fait de 17 % entre 1990 et 2007 ; l'UE 15 aurait en revanche enregistré une baisse des émissions de 1,6 % entre 2006 et 2007 pour une baisse totale de 4,3 % depuis 1990. L'écart transatlantique depuis 1990 dépasserait donc désormais les 20 points de pourcentage.

diale, soit devenue la première région du monde à instituer un marché de permis d'émissions résultant de son engagement dans le Protocole de Kyoto.

Mais le marché européen du carbone montre des signes préoccupants de fragilité depuis son lancement en janvier 2005 du fait de la volatilité du prix de la tonne de CO2. En avril-mai 2006, son prix s'était déjà brutalement affaissé de 32 euros à 10 euros sous le coup de l'annonce de la sur-allocation des permis par les gouvernements nationaux. C'est la chute des émissions (de l'ordre de 3 %), sur fond de récession européenne, qui a entraîné en 2008-2009 celle du prix de la tonne de CO2 dont on voit mal comment il se rétablirait avant 2012, le plafond des allocations de permis à polluer distribués par les États membres ayant été fixé en 2007 par la Commission européenne pour toute la phase II du marché. Le résultat est un brouillage du signal-prix du carbone : la tonne de CO2, après avoir atteint 29 euros en juillet 2008, oscille désormais entre 10 et 15 euros [4] (soit, à titre d'illustration, entre un tiers et la moitié du prix tutélaire du carbone recommandé par la Commission Quinet). Des options de réforme, qui visent notamment à « fiscaliser » ce marché, existent mais ne semblent toujours pas être à l'agenda, et n'entreraient en vigueur en tout état de cause qu'en 2013. Interpréter, comme le fait la Commission européenne, le dérèglement actuel du SCEQE comme la preuve qu'il fonctionne bel et bien (les émissions ayant été réduites du fait de la hausse du prix des énergies fossiles à l'été 2008) paraît très optimiste.

Lacunaire, le SCEQE l'est également car il ne couvre aujourd'hui qu'environ 40 % des émissions européennes et il n'est pas prévu que sa couverture excède la moitié des émissions dans l'UE, même après l'inclusion en 2012 du secteur de l'aviation. Certes, des cibles nationales ont été fixées pour les émissions non couvertes par le SCEQE, mais leur non-respect n'est, là encore, pas assorti de sanctions, ce qui limite leur efficacité.

Ce système est enfin permissif, car le « paquet climat-énergie » repose sur deux exemptions arrachées en décembre dernier par les efforts combinés de l'Allemagne, de l'Italie et de la Pologne, qui vident en partie de leur sens les ambitions européennes affichées en 2007. La première et la plus sérieuse concerne la possibilité donnée aux États membres de réaliser jusqu'à 50 % de leurs réductions d'émissions d'ici à 2020 en dehors du territoire européen [5], via les mécanismes de mise en œuvre conjointe mais surtout de développement propre (MDP) du Protocole de Kyoto selon le principe des unités de réduction certifiée des émissions (URCE). Cette idée de compensation carbone entre pays développés et pays en développement est, en théorie, conforme à la nature de bien public mondial du climat et au fait que le coût de réduction des émissions est moindre dans les pays en développement. Mais les évaluations disponibles du fonctionnement pratique du MDP laissent apparaître de graves dysfonctionnements, au point qu'entre un tiers et deux tiers des projets n'aboutiraient pas dans les faits à de véritables réductions d'émissions [6].

La seconde dérogation tient à la reconnaissance légale d'un risque de « fuite de carbone » (risque de délocalisation des industries européennes soumises à des normes environnementales contraignantes dont leurs concurrents seraient exemptés). Les conditions à réunir pour obtenir des permis gratuits pour cause de « fuite de carbone » sont particulièrement souples : si une industrie peut démontrer que l'achat de ses permis d'émissions augmente ses coûts de plus de 5 % de sa valeur ajoutée et qu'elle est exposée au commerce non-européen au-delà de 10 %, elle pourra obtenir des allocations gratuites. Dans les faits, des pans entiers de l'industrie européenne échapperaient par ce mécanisme à la mise aux enchères des permis, qui de toute façon n'interviendra que très progressivement (3 % de 2008 à 2012, 20 % en 2013, 70 % en 2020 et 100 % en 2027).

À la lecture du document final adopté par le Conseil européen du 6 avril 2009, on remarque enfin que l'objectif européen de 30 % de réduction des GES en cas d'accord international satisfaisant a disparu au profit d'une menace : si les autres pays industrialisés n'étaient pas à la hauteur de l'enjeu à Copenhague, l'UE jouerait de l'argument de « la fuite de carbone » pour continuer à distribuer gratuitement des permis d'émissions aux entreprises du continent.

Les États-Unis : de l'obscurantisme scientifique à la realpolitik

Si les engagements européens sont critiquables du fait de leur manque manifeste de crédibilité, au moins sont-ils acquis et ont-ils aujourd'hui force de loi. La pièce maîtresse de la stratégie américaine de croissance durable est quant à elle suspendue à un vote très incertain du Sénat, qui pèsera sur les négociations de Copenhague.

Certes, la jeune administration Obama a d'ores et déjà pris ou soutenu, à quelques semaines d'intervalle, trois engagements diamétralement opposés à la philosophie de l'administration Bush : l'Environ-mental Protection Agency (EPA) a déclaré en avril les gaz à effet de serre nocifs pour la santé ; de nouveaux standards d'efficacité énergétique ont été édictés en mai pour les véhicules automobiles ; enfin et surtout, la Commission de l'Energie et du Commerce de la Chambre des Représentants a adopté par 33 voix contre 25 la proposition de loi « American Clean Energy and Security Act », dite proposition Waxman-Markey, du nom de ses auteurs. Pour nécessaire qu'elle soit, chacune de ces mesures est cependant insuffisante.

La décision de l'EPA du 17 avril 2009 entérinant le risque pour « la santé et le bien-être » des six gaz à effet de serre est à l'opposé de la position attentiste et des manœuvres dilatoires de l'administration Bush, qui a notamment refusé de se prononcer sur la dangerosité des GES comme le lui demandait la Cour Suprême dans un arrêt d'avril 2007. Cette nouvelle décision, qui actualise le Clean Air Act de 1970 dont la dernière mise à jour remontait à 1990, constitue donc l'indispensable base légale sur laquelle le gouvernement fédéral et les États américains pourront étayer leurs politiques de lutte contre le changement climatique. Mais la portée juridique de cette décision, qui n'est pas encore définitive, dépend de l'étendue, à ce jour incertaine, du mandat de l'EPA sur le Clean Air Act.

L'annonce par le Président Obama lui-même de nouveaux standards d'efficacité énergétique pour les véhicules automobiles (une hausse de 30 % d'ici à 2016 pour atteindre 35,5 miles per gallon ou mpg soit 6,6 L/100) est en revanche acquise et représente un progrès indéniable sur le fond, et peut-être surtout dans la méthode. En négociant avec les constructeurs automobiles, il est vrai portés au compromis en ces temps de crise aiguë, et dix États américains au premier rang desquels la Californie, l'administration Obama a franchi une étape dans la nécessaire harmonisation de règlementations environnementales qui demeurent disparates aux États-Unis. Mais le nouveau standard est encore très loin des normes européennes (43,3 mpg soit 5,4 L/100), japonaises (42,6 mpg soit 5,5 L/100) et

4. Du pic de juillet 2008 (28,7 euros) au creux de février 2009 (7,9 euros), la baisse du prix de la tonne de CO2 aura été de 75 %.

5. Cette proportion atteint 73 % pour les secteurs non couverts par le marché du carbone européen, tel que les transports, ce qui signifie qu'au total 62 % des émissions européennes pourraient être compensées ailleurs que dans l'UE d'ici à 2020.

6. Voir notamment à ce sujet Wara et Victor, « A realistic policy on international carbon offsets ». Rep. PESD. Working Paper n° 74, Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University, avril 2008.

même chinoises (35,8 mpg soit 6,7 L/100). De sorte qu'il s'agit plutôt d'un recul par rapport à ce que l'on aurait pu espérer, et assurément d'un pis-aller à l'instauration encore repoussée d'une fiscalité enfin raisonnable sur les carburants (voir tableau).

De même, il est peut-être injuste, voire naïf, et même contre-productif de soumettre à la critique la proposition Waxman-Markey qui constitue, sans doute, la seule chance de voir enfin émerger une politique américaine de lutte contre le changement climatique digne de ce nom. Mais force est de constater que ses dispositions les plus essentielles, en retrait par rapport au projet initial, ne sont pas à la hauteur de l'enjeu [7]. D'abord parce que le texte fixe un objectif intermédiaire bien trop bas (17 % de réduction des GES par rapport à 2005 en 2020) pour brutalement accélérer la marche après 2020 (42 % de réduction en 2030 et finalement 83 % en 2050). Ceci semble indiquer que les États-Unis resteront englués au cours de la prochaine décennie, au mieux dans la procrastination, au pire dans une logique de concurrence déloyale reposant sur le gain économique espéré des efforts écologiques consentis par les nations concurrentes.

Ensuite, la proposition répète les erreurs faites par les Européens dans la conception de leur marché de permis d'émissions sans en tirer d'enseignements profitables, sauf pour ce qui est de sa couverture (85 % des émisions américaines seront couvertes à terme). Contrairement à l'engagement répété du candidat puis du Président Obama et de son Directeur du budget Peter Orszag, seuls 15 % des permis seront mis aux enchères d'ici à 2025, ce qui constitue un manque à gagner considérable pour l'État fédéral et réduit fortement les possibilités de redistribution. Le système de répartition des permis gratuits est lui aussi contestable, car il attribue 30 % des permis à des distributeurs d'électricité régulés dont on espère ainsi limiter les hausses de prix, ce qui réduira d'autant l'efficacité écologique du marché. La « compensation carbone » internationale (au taux de 1 pour 1,25) occupe également une place de choix dans le projet, à hauteur d'un milliard de tonnes de CO2 par an, auquel s'ajoute un autre milliard de tonnes de CO2 pouvant être compensé annuellement aux États-Unis. Ainsi, alors que la compensation carbone européenne possible s'élève à environ 1,7 milliards de tonnes sur la période 2008-2020, le projet américain prévoit la possibilité d'une compensation de 2 milliards de tonnes par an. Au total, l'EPA a calculé que la seule compensation internationale aura pour effet de réduire de 96 % le prix des permis, le prix de la tonne de CO2 ne dépassant pas 20 dollars en 2020 (environ 5 fois moins que les préconisations du Rapport Stern).

On le voit bien, les Représentants démocrates ont opté pour la prudence politique, mais elle est en la matière dangereuse. D'autant que le texte est suspendu au vote final du Sénat, particulièrement improbable. Il est en effet vraisemblable que si la Chambre des Représentants approuve la proposition Waxman-Markey et peut-être même dès l'été, le Sénat ne se prononcera pas sur elle avant le sommet de Copenhague pour mieux pouvoir évaluer, en 2010 donc, la situation d'ensemble après les négociations et user à plein de son pouvoir de veto. Les sénateurs démocrates des États charbonniers du Mid-west pourraient bien alors se retourner contre l'administration Obama. Quant à l'approbation d'un éventuel « Protocole de Copenhague » par le Sénat, il faudrait 67 voix pour l'approuver, les Démocrates pouvant aujourd'hui au mieux compter sur 60 voix qui, sur ce sujet, ne sont pas toutes acquises, loin s'en faut.

La délégation américaine envoyée à Copenhague ne manquera d'ailleurs pas de faire valoir cette incertitude politique pour tenter d'arracher des concessions supplémentaires à l'Union européenne. Ce qui apparaîtrait dans un autre contexte comme une realpolitik de bonne guerre serait ici une erreur stratégique grossière : les États-Unis sont très en retard sur l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique, quel que soit le critère considéré [8] (*cf.* tableau), et doivent rattraper le temps perdu plutôt que de tenter une fois de plus d'obtenir un délai supplémentaire.

Conclusion : l'après-Copenhague

À six mois du sommet de Copenhague, une bonne nouvelle devrait détendre l'atmosphère planétaire : compte tenu de la récession mondiale, l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre mondiaux contenu dans le Protocole de Kyoto a certainement été atteint dès 2008 [9]. Hélas, cette réussite ne fait que souligner les insuffisances du traité de 1997, rendu obsolète par l'avancée des connaissances scientifiques depuis. Surtout, Kyoto ne contient pas le principe de sa prolongation dans le temps et d'extension dans l'espace. Il faut donc tout revoir, tout remettre sur le métier, et ce dans un contexte d'extrême urgence qui conduit souvent à des négociations partielles et finalement à de mauvais compromis.

On mesure ici toute la difficulté qu'il y a à concilier les horizons de la négociation politique traditionnelle entre puissances souveraines et des enjeux environnementaux universels et de très long terme. L'urgence aggrave encore le risque d'échec : toute avancée peut être perçue comme positive quand bien même elle se situerait très loin des exigences scientifiques. Et toutes les concessions paraissent acceptables car les conséquences d'un échec collectif deviennent hyperboliques. On est même tenté dans ce contexte de ne pas critiquer, par principe, le texte qui sortira des négociations de Copenhague : l'alternative étant l'échec pur et simple, tout accord devrait être salué. Mais penser que l'électeur médian de l'avenir de l'humanité sur Terre est un sénateur républicain qui ne « croit pas » au changement climatique ou un sénateur démocrate d'un État charbonnier exclusivement préoccupé par sa réélection a quelque chose non seulement d'angoissant mais surtout de révoltant. Le problème des États-Unis et de l'Union européenne est à cet égard exactement le même : celui de la cohérence entre politique locale, nationale et globale. On touche ici du doigt les avantages et les inconvénients du fédéralisme (ou du pseudo-fédéralisme) pour traiter de la question du changement climatique.

La morale démocratique de l'histoire est que le dernier mot va sans doute revenir aux États nations, et donc aux citoyens. La contrainte ne viendra pas d'en haut : les cibles seront, dans le meilleur des cas, internationales, les marchés d'émissions, forcément imparfaits mais espérons-le réformés, seront régionaux mais ils ne permettront de résoudre qu'une partie du problème climatique. Il restera, en toute hypothèse, aux États à mettre en place une véritable fiscalité sur le carbone [10]. ■

7. Nous ne traiterons pas ici des très nombreux aspects réglementaires, dont la portée est à ce jour incertaine, contenus dans cette proposition de loi.

8. Sauf le critère de la « relance verte », qui témoigne de la faiblesse de la relance budgétaire dans l'UE.

9. L'objectif fixé en 1997 était de 5,2 % de réduction des émissions par rapport au niveau de 1990 entre 2008 et 2012, cette réduction s'élevant déjà à 4,7 % en 2006.

10. Nous traiterons de l'instauration de cette fiscalité en France dans une prochaine *Lettre de l'OFCE*, à paraître début juillet 2009.

Abonnements
Tél/ 01 45 49 83 64 - Fax/ 01 45 49 83 34
Directeur de la publication : Jean-Paul Fitoussi
ISSN N° 0751-66 14 ▮ Commission paritaire n° 65424
Mise en page : Najette Moummi
Imprimerie Bialec, Nancy
Prix : 4,50 €

Maquette : Najette Moummi

Tableau : L'UE et les États-Unis face au changement climatique

	UE	États-Unis	États américains
Normes d'émissions de GES/ de consommation de carburant pour les véhicules légers automobiles	2008 : 160 g/km (émissions) ≈ 6,6 L/100 (consommation) 2015 : 130 g/km ≈ 5 L/100 (18 % de réduction) 2020 : 95 g/km (dérogations et modulations des pénalités).	2008 : 8,6 L/100 (≈ 236 g/km) 2016 : 6,6 L/100 (≈ 155 g/km) (30 % de réduction)	Standard fédéral aligné en mai 2009 sur la loi californienne de 2002 adoptée entre temps par 10 autres États
Marché de permis d'émissions pour les secteurs industriels et énergétiques	SCEQE (système communautaire d'échange de quotas d'émission) Volumes échangés : 3,09 milliards de tonnes de CO2 en 2008 (64 % du marché mondial) Prix spot de la tonne (mars 2009) : 10 euros Couverture à terme : 50 %	Proposition Waxman-Markey, à l'étude devant le Congrès américain Couverture à terme : 85 %	Regional Greenhouse Gas Initiative (10 États) Volumes échangés : 65 millions de tonnes de CO2 en 2008 (1,35 % du marché mondial) Prix de la tonne (mars 2009) : 2,5 euros Chicago Climate Exchange Volumes : 69 millions de tonnes Prix de la tonne : 1,8 euros
Mise aux enchères des permis (en % du total)	Phase I (2005-2007) : 0,67 % Phase II (2008-2012) : 3 % Phase III (2013-2020) : 20 % au début, 70 % à la fin, 100 % en 2027 (dérogations substantielles pour « fuites de carbone »)	Proposition Waxman-Markey : 2012-2025 : 15 % 2026-2030 : 15 % au début, 100 % à la fin (allocations gratuites de permis aux distributeurs d'énergie)	Regional Greenhouse Gas Initiative (10 États) 2009 : 75 millions de tonnes (≈ 22 % des volumes prévus)
Energie (chiffres 2006)	Intensité énergétique : 202 Intensité carbonique : 0,36 Part énergies renouvelables : 8,5 % Objectif 2020 (énergie) : 20 % de renouvelables + 20% d'efficacité énergétique (non contraignant)	Intensité énergétique : 291 Intensité carbonique : 0,52 Part énergies renouvelables : 4,2 % Objectif 2020 (électricité) : 15 % de renouvelables + 5 % d'efficacité énergétique	—
Prix au détail des carburants (moyenne 1998-2008)	Essence : 4,98 $ dont taxes : 68 % Diesel : 4,43 $ dont taxes : 61 % (moyenne All., RU, Fr. et It.)	Essence : 2,08 $ dont taxes : 18 % Diesel : 1,95 $ dont taxes : 23 %	—
Fiscalité sur les émissions de CO2	Pays-Bas, Norvège, Suède, Italie, Finlande, Danemark, Slovénie, Royaume-Uni (substantielle) ; France, Luxembourg, Espagne (négligeable) ; Taxes sur l'énergie, moyenne UE en 2006 : 1,9 % du PIB ; 5,2 % des recettes fiscales.	Pas envisagée	Neuf comtés de la région de San Francisco ont institué en mai 2008 une taxe de 4,4 cents par tonne de CO2 émise. Réglementation de l'État de Californie sur les carburants en fonction de leur contenu en CO2 (*Low Carbon Fuel Standard*, avril 2009)
« Relance verte » en 2009, % du PIB	0,016 % (budget UE) + 0,12 % (moyenne All., RU, Fr. et It.)	0,41 % (2009-2010)	—

Source : Commission européenne, gouvernement américain, Eurostat, AIE, WWF, Nations Unies.