



**LABORATOIRE D'ECONOMIE DE LA PRODUCTION
ET DE L'INTEGRATION INTERNATIONALE**

UMR 5252 CNRS - UPMF

NOTE DE TRAVAIL

N° 9/2008

Grenelle de l'environnement, climat et énergie : un an après

**Alain Grandjean¹
Patrick Criqui²**

2008

1 Carbone 4

2 LEPII, UPMF, CNRS, Grenoble

Grenelle de l'environnement, climat et énergie : un an après

Alain Grandjean, économiste, Carbone 4

Patrick Criqui, économiste, CNRS-LEPII

Le Grenelle de l'environnement a initié une démarche très innovante de démocratie participative et mis en place de manière spectaculaire les enjeux du climat et de l'énergie dans le débat public. Un an après qu'en est-il, au plan des enjeux, comme au plan des mesures prises ou de celles qui restent envisagées ?

Pour les enjeux environnementaux, la pression n'a cessé de monter. Côté climat, les données et les rapports les plus récents vont tous dans le même sens : si les conclusions 2007 du GIEC sont discutables, c'est sans doute parce qu'elles pèchent par excès d'optimisme ou plutôt, de prudence dans l'énoncé des conclusions. C'est ce qu'affirment les ténors de toutes les disciplines, de James Hansen (Goddard Institute de la NASA) à Nicholas Stern (administration du Trésor britannique et London School of Economics), en passant par Wallace Broecker (Columbia University). La cible de concentration de 450 ppm CO₂éq. (i.e. pour tous les gaz à effet de serre du Protocole de Kyoto) apparaît maintenant non comme un objectif raisonnable mais comme un maximum, si l'on ne veut pas prendre le risque de déstabiliser le climat sur des millénaires, avec des conséquences dramatiques pour nos petits enfants¹ ...

Du côté des ressources fossiles, la situation ne s'améliore pas non plus. Claude Mandil (ancien directeur-exécutif de l'AIE), dans son récent rapport au Premier Ministre sur la sécurité énergétique européenne, affirme qu'il sera probablement difficile à la production mondiale de pétrole de dépasser les 100 millions de barils-jours, alors que les scénarios tendanciels de la même AIE conduisent à une demande mondiale de 130 millions en 2030. Nous approchons à grands pas du maximum de production pétrolière, pour une série de raisons variées et convergentes. Elles renvoient toutes au fait que chaque année les compagnies pétrolières découvrent beaucoup moins de nouvelles réserves dans le monde qu'elles ne produisent de pétrole. Les réserves s'épuisent donc rapidement, malgré les progrès technologiques.

¹ Rappelons-nous qu'une petite fille naissant aujourd'hui a toutes les chances de vivre en 2100 !

Or nous ne savons pas mettre en œuvre rapidement de substituts en quantité suffisante à cette énergie liquide si facile d'emploi et, jusqu'à il y a peu de temps encore, si bon marché. Dans un scénario tendanciel, le prix du pétrole ne peut qu'être sous forte tension, même s'il peut connaître encore quelques baisses. Cela d'autant que la plus grande partie des ressources n'est pas située dans les endroits les plus calmes du globe.

Au plan des mesures envisagées à ce stade, il est indéniable que le projet de loi d'orientation du Grenelle marque une inflexion significative. L'article premier de la loi fixe une orientation vers « *un nouveau modèle de développement, respectueux de l'environnement et allégeant les besoins en énergie* ». Il assigne à la loi l'objectif d'organiser une « *transition vers une nouvelle économie compétitive* » fondée sur la lutte contre le changement climatique. La loi va conduire à de nouvelles normes pour les constructions neuves, à la réalisation d'autoroutes ferroviaires et maritimes, elle encourage les énergies renouvelables et les transports collectifs (doublement des lignes de TGV et de tramways par exemple), réforme le code des marchés publics, met en place des plans climats territoriaux ...

Une première mesure symbolique rapidement adoptée – le bonus-malus automobile – a marqué les esprits et a eu des effets concrets et rapides sur les choix des consommateurs en faveur des modèles peu émetteurs. Cela a d'ailleurs confirmé un résultat économique bien connu : un signal-prix a un impact sur le comportement des ménages, même dans un secteur aussi résistant au changement que celui de la voiture individuelle. D'ailleurs une autre preuve de l'efficacité du signal-prix est qu'avec les hausses des prix de l'essence, la consommation baisse depuis maintenant quatre ans en France et pour la première fois depuis cette année aux Etats-Unis.

Pour autant, il reste encore du chemin à faire avant que nous ne prenions la voie d'une économie s'inscrivant durablement dans une trajectoire de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre à horizon 2050². Que manque-t-il au rendez-vous ?

Il manque un message clair, fort et crédible sur l'impératif stratégique de la réduction massive et générale des consommations d'énergie d'origine fossile. En la matière,

² Ce qui constitue bien depuis 2003 l'objectif officiel de la politique climatique de la France.

les deux secteurs les plus lourds en France sont le transport et le logement. Et dans ces secteurs, les enjeux les plus significatifs se situent dans les parcs existants. Certes, il est absolument indispensable de durcir les règles dans les équipements neufs (que ce soit le bâtiment ou l'automobile). Mais dans les deux cas, la contribution du neuf aux flux de gaz à effet de serre est faible par rapport à celle des parcs existants.

Comment alors faire évoluer les comportements dans ces secteurs diffus, suffisamment rapidement pour s'inscrire sur les bonnes trajectoires, d'abord nationalement puis au plan mondial ? Comment le faire en suscitant les innovations indispensables et tout en conservant aux ménages et aux entreprises la liberté de leurs choix de consommation ou d'investissement ? La réponse est assez évidente : il faut que la puissance publique envoie un signal-prix d'ampleur suffisante et suffisamment crédible quant à sa pérennité pour que les comportements et les anticipations des agents économiques se modifient en profondeur. Techniquement et pour toute une série de raisons pratiques, la solution la plus simple et la plus efficace semble bien être la Contribution Climat-Energie, telle qu'elle a été proposée et débattue lors du Grenelle.

Force est de constater que sur ce plan vraiment structurant, les choses avancent trop lentement. Certes, le cadre d'ensemble a été posé clairement par le président de la République : une telle évolution de la fiscalité ne se ferait qu'à prélèvements obligatoires constants. Un groupe de travail inscrit dans la réflexion dite « RGPO » (revue générale des prélèvements obligatoires) devait être lancé au premier trimestre 2008. Le projet de loi Grenelle prévoit (en mai 2008) un mécanisme de rapport avec auditions pour la fin de l'année, dont on peut craindre par expérience qu'il ne débouche sur aucune décision concrète. En un mot, cette mesure structurante pour l'ensemble de l'économie de l'énergie et du carbone semble enterrée, alors qu'elle devra constituer, sur le long terme, l'élément central dans la lutte contre le changement climatique³ et dans la « désintoxication » de nos concitoyens aux énergies fossiles qui vont devenir, sinon, de plus en plus rares et coûteuses.

Sera-ce une nouvelle occasion manquée, au motif que l'augmentation du prix du baril et du m3 de gaz (et plus généralement de l'ensemble des matières premières) a

³ « We should give a price to carbon ! » s'est écrié Al Gore lors de la conférence de conclusion du Grenelle, suivant en cela Nicholas Stern et de nombreux économistes, de tous bords.

considérablement aggravé les préoccupations des ménages – et donc des gouvernants – pour leur pouvoir d'achat ?

De nouveaux éléments sont pourtant à verser au dossier. En particulier un « groupe de haut niveau sur la Valeur Tutélaire du Carbone » a travaillé dans le cadre du Centre d'Analyse Stratégique et sous lettre de mission du premier ministre, afin de fixer une valeur du carbone, qui sera utilisée dans le cadre de l'instruction et de l'évaluation des grands dossiers d'investissements publics. Plusieurs types de travaux universitaires – théoriques et de modélisation appliquée – ont été mobilisés dans ce cadre et le rapport correspondant a été rendu public début juin. Quelques leçons-clé sont à tirer de ces travaux sur l'introduction d'une valeur carbone :

- le prix retenu à l'horizon 2030 n'a rien d'insupportable pour l'économie ; un montant de 100 euros la tonne de CO₂ à cet horizon ne représenterait en effet, ramené au litre d'essence, que 25 centimes par litre ;
- dans l'hypothèse où ce type de politique serait de plus en plus partagé internationalement, la mise en place du signal-prix permettrait même de déformer durablement la formation des prix des fossiles ; cela en faisant baisser structurellement, par rapport au « laisser-faire », la demande pour les énergies fossiles et donc leur prix international ;
- on assisterait conjointement au déploiement de nouvelles technologies telles que la Capture et Stockage du Carbone, qui ne sont aujourd'hui développées qu'au stade expérimental et qui n'acquerront leur rentabilité qu'avec l'introduction de la valeur carbone.

Nous entrons donc dans un monde où de plus en plus de secteurs vont être soumis à des régulations économiques de leurs émissions de gaz à effet de serre. C'est déjà le cas pour les industries grosses consommatrices d'énergie et le secteur électrique⁴, intégrés depuis 2005 dans le système des quotas d'émission européen. Celui-ci fut relativement indolore dans sa première période expérimentale, mais les discussions concernant les mécanismes de quotas post-2012 deviennent de plus en plus serrées car la Commission Européenne souhaite durcir considérablement les règles du jeu dans ses projets de nouvelle directive. Avec la Valeur Tutélaire du

⁴ Qui représentent en Europe près de la moitié des émissions, mais environ un tiers seulement en France, du fait d'un secteur électrique peu carboné.

Carbone, cela va donc être au tour des projets d'investissements publics de devoir intégrer un coût du carbone qui, selon les recommandations du groupe de travail du CAS, augmentera chaque année au rythme du taux d'actualisation public (4%/an).

Peut-on imaginer que les secteurs diffus, bâtiment et transports, pourront rester durablement à l'abri de ce type de signal économique et surtout qu'il serait alors possible d'atteindre des objectifs climatiques ambitieux, de type Facteur 4 ? Certainement, il faudra trouver une solution au problème principal posé par une Contribution Climat-Energie, à savoir la pression apparemment accrue sur le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes. Mais rien n'interdit alors de faire preuve d'imagination et ... d'audace.

Pourquoi, en particulier, ne pas décider de redistribuer, sous forme d'une allocation égalitaire par ménage ou par citoyen, l'intégralité du produit de la taxe perçue sur les ménages ? On peut considérer que dans ce système le citoyen recevrait ce que payerait le consommateur d'énergie fossile ; or nous sommes tous consommateurs et citoyens⁵. De la même manière, du côté des entreprises non soumises à l'ETS, il serait tout à fait possible de baisser, à la hauteur des sommes perçues, les charges sociales sur le travail⁶. Cela permettrait alors de préserver une compétitivité industrielle que certains disent menacée par les contraintes environnementales.

Mais ne serait-ce pas une provocation irresponsable que de proposer l'instauration d'une nouvelle taxe sur l'énergie, à l'heure où de nombreux secteurs – et de plus en plus de ménages – sont durement impactés par le pétrole à plus de 100\$/bl ? Il faut affirmer au contraire que c'est la voie de la raison et de la solution qui devra s'imposer à long terme : puisque malheureusement nous sommes condamnés à une énergie chère au consommateur final, autant que ce soit du fait d'une Contribution Climat-Energie qui restera et sera recyclée en France, plutôt que d'une inflation de pétrodollars qui ne seront qu'imparfaitement redistribués par l'économie mondiale. D'autant qu'avec la Contribution Climat-Energie la solidarité nationale pourra aussi s'exprimer dans le fait de consacrer une partie des recettes à la modernisation écologique, qui doit être menée à marche forcée, des secteurs économiques les plus vulnérables.

⁵ On aurait alors des impacts redistributifs « progressifs », comparables à ceux qui découleraient de l'attribution égalitaire de quotas carbone individuels, envisagée par certains

⁶ Comme le suggère Marcel Boiteux dans le numéro de printemps 2008 de la revue Commentaire

* * *

La difficulté observée à introduire un signal-prix environnemental, dans un contexte où l'opinion est à la fois préparée et inquiète, mais où les acteurs sociaux seraient prêts à négocier, est très préoccupante pour nos démocraties, alors même que les dangers sont à nos portes. Il est clair en effet que les scénarios tendanciels sans contrainte ne sont pas viables. Ils buteront inévitablement sur des conflits de ressources et sur des conflits d'origine climatique.

Il reste encore quelques mois avant la fin du round de négociation international actuel qui devrait connaître une étape très importante lors de la Conférence des Parties à la Convention-Cadre des Nations-Unies pour le Changement Climatique, à Copenhague fin 2009. Ces négociations ne peuvent converger si les pays industrialisés ne se mettent pas de manière démontrable sur des trajectoires d'inflexion fortes de leurs émissions de GES et de consommations d'énergie fossile. Il ne reste donc que quelques mois pour mettre en place en France, puis en Europe, les instruments adaptés. Ceux-ci ne peuvent se limiter à des normes et règlements, aux « Politiques et Mesures » dans le jargon de la politique climatique. L'instrument prix doit être utilisé et il peut l'être ; à nos gouvernants d'avoir la lucidité et le courage de les présenter à nos concitoyens.