

Un simple mécanisme de marché pour nettoyer notre économie

Le réchauffement global dû à l'homme est connu publiquement depuis peu de temps. Il y a 20 ans, en juin 1988, le scientifique de la NASA James Hansen fut le premier à informer le congrès américain que le réchauffement climatique global est une réelle menace, ce qui marqua le début d'une considération publique de ce problème. La formation du GIEC donna aux scientifiques un forum pour considérer les données, et, en 1995, leur enquête critique sur les recherches de leurs pairs concluait que les humains étaient en train de réchauffer la planète et que cela devenait un problème sérieux.

Ce consensus s'est progressivement consolidé les années suivantes, culminant dans la publication du quatrième rapport d'évaluation du GIEC, durant l'hiver 2007, qui résume les recherches des 5 premières années de l'an 2000. Il offre une sobre et effrayante prévision pour le siècle à venir, en prédisant une augmentation de la température de 5 degrés Fahrenheit, d'ici 2100, et la fonte des glaces de l'arctique en été, d'ici la fin du siècle. Il y avait peu de doutes, en lisant la montagne des données, que c'est le plus sérieux problème que l'humanité ait jamais rencontré.

Mais, pendant les 18 mois de l'émergence du rapport, la situation a empiré. Le signe le plus évident de cette aggravation fut la rapide fonte des glaces arctiques : pendant que la longue nuit arctique tombait en octobre 2007, le passage du Nord-Ouest resta largement ouvert pendant des semaines, et le vieux record pour le minimum de glaces dans l'océan fut battu de près de 25%. La nouvelle prédiction venant de la communauté de recherche sur l'arctique est que nous avons franchi un point irréversible, et que l'arctique, en été, sera essentiellement sans glaces d'ici le milieu de la prochaine décennie, et non d'ici fin du siècle.

Il y a d'autres indications. Par exemple, des chercheurs ont rapporté que les concentrations en méthane dans l'atmosphère ont commencé à monter en flèche. Cela confirme un réchauffement rapide (la source probable de méthane est la fonte du permafrost du Nord) et cause une chaleur plus forte, puisque le méthane, tout comme le dioxyde de carbone, est un puissant gaz à effet de serre. De plus, les glaces au-dessus du Groenland et de l'ouest antarctique semblent glisser dans la mer plus vite que les modèles le prévoyaient, augmentant ainsi le spectre d'une très rapide hausse du niveau des océans.

A la lumière de tels nouveaux faits, et armés de robustes données paleo-climatiques, en constante augmentation, des chercheurs commencèrent à offrir de nouveaux diagnostics de réchauffement futur. Ils furent, une fois de plus, dirigés par Hansen, de la NASA. Dans une présentation de décembre 2007 à l'American Geophysical Union et dans un article co-écrit avec une variété de collaborateurs, il offrit un nouveau seuil pour le débat. Hansen écrivit que 350 ppm est la valeur maximale acceptable pour le dioxyde de carbone présent dans l'atmosphère. En effet, il déclara que : « Si l'humanité souhaite préserver une planète similaire à celle sur laquelle la civilisation s'est développée, les preuves paleo-climatiques et le changement climatique actuel suggèrent » que 350 ppm est le seuil de sécurité. C'est un nombre très difficile pour deux raisons.

La première est que nous avons déjà franchi ce seuil. Les concentrations actuelles en CO₂ dans l'atmosphère sont de 385 ppm, soit 275 ppm de plus qu'avant la révolution industrielle. En d'autres mots, nous sommes maintenant profondément ancré dans la zone à risque. Comme un patient informé par son médecin que son cholestérol est trop élevé, nous devons changer notre mode de vie et espérer que nous retournerons à un niveau sûr avant qu'une

attaque cardiaque ou un coup (ou une fonte des glaces) ne terrasse notre système. Cela signifie que le problème doit être résolu maintenant, et non postposé à la prochaine génération de leaders ou traité trop timidement pour faire la différence. Nous avons clairement besoin de bouger plus vite qu'il n'est désirable pour l'économie ou la politique. La pratique standard de changement incrémental parsemé de pauses pour consolidation doit être court-circuitée en faveur d'un changement systémique. Comme l'a dit récemment le président du GIEC Rajendra Pachauri, « S'il n'y a pas d'action avant 2012, c'est trop tard. Ce que nous ferons dans les 2 ou 3 prochaines années déterminera notre futur. C'est le moment. »

Deuxièmement, 350 est un nombre difficile à cause de l'étendue de changement qu'il demande. L'analyse de Hansen montre qu'il est possible de retourner à ce nombre. La Terre recycle du carbone de l'atmosphère, un peu comme le corps filtre le cholestérol. Cependant, nous avons besoin d'arrêter rapidement de produire du CO₂. Comme il l'écrit, « une cible initiale de 350 ppm de CO₂ peut être atteignable en diminuant progressivement l'usage du charbon sauf dans les cas où le CO₂ est capturé, et en adoptant des pratiques agricoles et forestières qui séquestrent le carbone ». Cette courte déclaration recouvre le plus gros changement économique et politique que l'humanité ait jamais dû opérer. La combustion du charbon bon marché, sans capture de carbone coûteuse, soutient à la fois le système énergétique du monde riche (les USA génèrent plus de la moitié de leur électricité avec du charbon) et les espoirs de développement rapide des pays pauvres. On s'attend à ce que la Chine construise des centaines de nouvelles centrales à charbon. Abandonner ce charbon si soudainement serait ravageur. L'analyse de Hansen implique aussi que nous devons éviter de transformer en pétrole l'huile de schiste et le sable bitumineux, un des nouveaux projets industriels les mieux fondés.

La difficulté de cette transition a été expliquée avec minutie ailleurs. Il y a beaucoup d'économistes qui la considèrent impossible en des temps aussi courts, et au moins quelques scientifiques pensent que les humains ont déjà attendu trop longtemps avant d'agir. A la place, voici quelques suggestions qui montrent comment initier le changement, dans l'espoir qu'il progressera plus rapidement que prévu.

Le changement aux USA

Etant donné que les USA portent la plus large responsabilité historique pour le changement climatique, et étant donné leur statut d'unique superpuissance mondiale, une action crédible de Washington est une nécessité si le reste du monde doit s'attaquer au réchauffement climatique.

Le cadre politique pour une action fédérale a été posé. L'année dernière, 1.400 manifestations ont eut lieu à travers le pays durant la campagne présidentielle. Cela a mené à ce que le candidat démocrate à la présidence fasse de l'objectif de réduction de 80 % des émissions de carbone d'ici 2050 une pièce centrale de sa plateforme énergie. Le candidat gagnant et actuel président, Barack Obama, soutient non seulement l'objectif de réduction des émissions, mais aussi un système de plafonnement et échange (« cap and trade », en anglais) dans lequel 100% des permis seraient vendus aux enchères et une large part des revenus reviendrait aux ménages. Des législations de ce type conquièrent progressivement la chambre et le sénat.

Cependant, le problème politique de faire passer une législation de changement n'est absolument pas résolu. Toutes les approches réalistes impliquent de mettre un prix sur le carbone, soit à travers une taxe, soit à travers un plafonnement. Ce prix sera inévitablement

transmis aux consommateurs. En effet, c'est le seul mécanisme qui orientera la demande pour une technologie verte. La résistance à ce prix élevé au milieu d'une crise pourrait être suffisante pour empêcher l'action politique de traiter ce problème.

Une approche qui offre un moyen de contourner cette impasse politique a été développée. Elle pourrait faire que les familles de la classes moyennes soutiennent, ou au moins tolèrent, le changement des règles du jeu et l'augmentation du prix de l'énergie basée sur le carbone.

La clé de cette approche repose sur ce que les économistes appellent le recyclage des recettes, c'est-à-dire augmenter le prix du carbone et rendre l'argent aux ménages pour compenser le coup porté à leurs portefeuilles.

Il y a plusieurs moyens pour réaliser cela. Par exemple, Al Gore défend une taxe carbone qui est compensée par une baisse des impôts sur les revenus. D'autres possibilités incluent des remboursements pour les pauvres et des crédits fiscaux pour les familles aux revenus modérés. La méthode préférée est modelée sur le fonds permanent d'Alaska, qui paie des dividendes égaux à tous les Alaskiens. Ces dividendes proviennent des revenus du pétrole, que l'Etat perçoit. Tous les Américains recevraient des dividendes égaux du revenu généré par la vente de permis carbone.

Cette forme de recyclage des recettes est connue sous le nom de plafonnement et dividende (« cap and dividend » en anglais). Cela serait équitable pour les pauvres, la classe moyenne, et aussi, les riches. Les coûts personnels dépendraient du mode de vie personnel. Plus une personne userait de l'énergie basée sur le carbone, plus elle devrait payer à travers des prix plus élevés. Puisque tout le monde recevrait la même quantité de dividendes, ceux qui économisent feront des gains tandis que ceux qui gaspillent feront des pertes. En d'autres termes, les incitations seraient parfaitement correctes, et s'appliqueraient à tous. De plus, puisque les pauvres utilisent moins d'énergie, en moyenne, que les riches, l'effet net de la redistribution serait progressif, c'est-à-dire que la majorité des pauvres y gagnerait tandis que la majorité des riches y perdrait, à cause de leurs modes de vie gaspilleur.

Alors, comment le système « cap and dividend » fonctionne-t-il au juste ? Premièrement, il y aurait un plafonnement (« cap ») sur l'*offre* d'énergie fossile. C'est différent d'un plafonnement sur les *émissions* de CO₂, et il est important de comprendre la différence.

Le carbone est un polluant inhabituel. Il ne vient pas de quelques tuyaux, mais de centaines de millions. Mettre un plafond pour les émetteurs de carbone est, pour cette raison, extrêmement difficile. Dans l'hypothèse où cela pourrait se faire, cela serait un cauchemar pour l'administration et n'attraperait jamais tout le carbone qui circule dans l'atmosphère.

Un meilleur moyen pour limiter le carbone est de réduire les quantités qui entrent dans l'économie. Les économistes appellent cela un plafonnement en amont. Il s'agit en effet d'un plafonnement sur les offreurs de combustible fossile plutôt qu'un plafonnement sur les émetteurs.

Cette limite à l'offre de combustible fossile est bien plus facile à administrer et meilleur marché qu'une limite sur les émetteurs. Le plafond fonctionnerait en obligeant les compagnies qui vendent du pétrole, du charbon et du gaz naturel à acheter des permis égaux aux contenus en carbone de leurs combustibles. Une fois par an, ces compagnies (il y en a moins de 2.000) seraient « ajustées » et paieraient une forte pénalité si elles ne possèdent pas assez de permis.

Aucune autre compagnie n'aurait besoin de permis, aucune industrie lourde ne serait surveillée, et aucune large bureaucratie ne serait nécessaire pour faire ce travail.

Chaque année, le nombre de permis serait réduit, ce qui diminuerait le flux de carbone dans l'économie. *Si le carbone ne vient pas alimenter l'économie, il ne peut pas en sortir.* Une limite physique décroissante sur l'offre de carbone garantit donc que nous rencontrons les objectifs d'émission à temps, quoi qu'il arrive.

D'où viendraient ces réductions d'émission ? Le processus cap and dividend ne répond pas à cette question, et n'a pas à le faire. A la place, il se base sur les marchés et les politiques publiques pour fixer qui brûle le carbone disponible et quelles technologies remplacent le carbone. Et pourquoi pas ? Les marchés fonctionnent de manière efficiente lorsqu'ils sont pourvus d'informations correctes. Actuellement, les marchés ne savent pas que l'atmosphère ne peut absorber plus de CO₂. En effet, les marchés supposent en ce moment que l'atmosphère peut absorber une quantité infinie de CO₂ puisque le prix pour en émettre est nul. Plafonner l'offre de carbone informera les marchés des limites de la nature. Lorsque le plafond baissera, le prix du carbone augmentera progressivement, et cela fera se déplacer le capital privé des combustibles sales vers les alternatives propres, les voitures électriques remplaceront les autres, et des millions d'emplois verts seront créés.

Le second élément de cette approche est le dividende, une somme mensuelle versée sur le compte de chaque Américain. Contrairement à des baisses d'impôts sur les salaires, les dividendes iront aux retraités, aux sans-emplois, aux parents au foyer, et aux travailleurs de l'économie informelle. Contrairement à toutes les formes de réductions fiscales, les dividendes arriveraient mensuellement plutôt qu'annuellement, aidant les familles à boucler leurs fins de mois. De plus, lorsque le prix carbone augmente, alors, automatiquement, les dividendes aussi. Les dividendes seraient remarquables, puisqu'ils fourniraient du cash que les gens pourraient dépenser chaque mois, plutôt qu'une charge fiscale plus faible. Le soutien populaire pour les réductions d'émissions serait donc entretenu lorsque les prix du carbone augmentent.

L'argent des dividendes pourrait venir de la mise aux enchères des permis que les compagnies commercialisant le combustible fossile devront acquérir. Le revenu des enchères pourrait alimenter un fond qui ne pourrait pas être dirigé par le gouvernement. Tous les mois, une part égale de ce fond serait virée à chaque Américain avec un numéro de sécurité sociale.

L'approche « cap and dividend » a une troisième caractéristique : une entité indépendante qui fixerait l'offre de carbone annuelle, en se basant sur les dernières avancées scientifiques. Cette entité pourrait être appelée « trust du ciel » ou « banque fédérale carbone ». Comme la banque centrale, elle pourrait répondre aux nouvelles données et prendre des décisions impopulaires. Les élus politiques pourraient lui laisser le travail ingrat d'augmenter le prix du carbone. Lorsque les électeurs se plaindront, ce qu'ils feront certainement, les parlementaires pourraient honnêtement répliquer que, « La banque fédérale carbone fixe l'offre de carbone, le marché fixe les prix, et vous déterminez par votre propre comportement si vous gagnez ou si vous perdez. Si vous êtes économes, vous y gagnez ». Qu'est-ce qui pourrait être plus simple ou plus juste que ça ?

L'approche cap and dividend créerait un simple mécanisme économique qui réduit les émissions de carbone, est juste et transparent, et résout l'impasse politique liée à l'augmentation du prix du carbone. Il y a encore beaucoup d'environnementalistes qui

n'aiment pas cette approche. Ils affirment que, au lieu de rendre les recettes aux ménages, le gouvernement devrait les dépenser en recherche, formations à l'emploi, aide internationale, etc. Cela a mené à une division entre les partisans de « cap and invest » et ceux de « cap and dividend ».

Les deux approches sont potentiellement des réponses réalisables à la crise climatique, mais l'approche « cap and dividend » est plus susceptible de tenir le coup pendant une récession, plus susceptible de soutenir des prix carbone plus élevés, et plus susceptible de durer pendant les décennies nécessaires pour atteindre les objectifs de réduction d'émission. Il est vrai que les investissements publics peuvent aider à réduire les émissions de carbone, mais l'argent pour ces investissements devraient venir de sources non liées au plafond. Par exemple, des recettes fiscales générales, d'emprunts à long terme, de la diminution des subsides aux combustibles fossiles...

Un plafond carbone a deux objectifs importants : 1. Corriger l'échec du marché, qui est la racine du changement climatique. 2. Etablir un objectif, un calendrier, et un mécanisme de renforcement pour réduire les émissions de dioxyde de carbone. Si le plafond réalise bien ces deux choses, il transformera notre économie. Cependant, si les recettes dues au plafonnement des émissions sont dépensées en investissements massifs, elles enlèveront une quantité croissante d'argent de la poche des gens, un processus qui pourrait facilement déclencher un contrecoup et miner les objectifs initiaux du plafond.

Il est important pour ceux qui proposent des solutions d'apprécier cette réalité et ce risque. Les recettes qui proviennent du plafond carbone ne sont pas une manne tombée du ciel. Elles viennent des prix plus élevés que tout le monde paie, et sont en réalité une taxe à la vente sur les combustibles fossiles. Elles rendront des millions d'Américains plus pauvres, un mauvais résultat en des temps prospères et un résultat inacceptable politiquement, en des temps difficiles. A moins que ces prix plus élevés ne soient compensés de façon à ce que les électeurs se sentent protégés, les chances que le plafond fonctionne correctement pendant 40 ans sont minces.

De plus, si l'argent issu des prix carbone plus élevés n'est pas rendu aux gens, la plupart de cet argent ne sera pas dépensé comme les environmentalistes souhaiteraient qu'il le soit. Comme dans le passé, la part du lion ira aux industries qui ont le plus de poids politique : le « charbon propre », « le nucléaire sûr », etc. Par contraste, si l'argent est rendu aux gens, lorsque les prix du carbone augmenteront, ce sont les alternatives propres telles que l'éolien, le solaire, la sobriété et l'efficacité qui seront encouragés.

En résumé, les USA ont besoin d'une solution climatique qui passe avec succès plusieurs tests. Premièrement et principalement, elle doit pouvoir augmenter progressivement le prix du carbone sans appauvrir un large nombre d'électeurs américains. Elle doit aussi être transformatrice, c'est-à-dire, elle doit envoyer un signal impossible à ignorer à tous les secteurs de notre économie, et rester en état de fonctionnement jusqu'à ce que la crise climatique soit résolue. Elle doit être simple à comprendre et à administrer. Elle doit être juste et transparente, dans sa distribution de coûts et bénéfices.

La plupart des politiques climatiques proposées échouent à un ou plusieurs de ces tests. En contraste avec cela, l'approche « cap and dividend » les réussit tous, brillamment.

Cela ne signifie pas que « cap and dividend » résout tous les aspects des problèmes climatiques. Cette approche peut et devrait être associée à des politiques qui améliorent l'efficacité énergétique dans certains secteurs spécifiques, améliorent les possibilités de transport, forment les travailleurs, paient les agriculteurs et les techniciens forestiers pour retirer du carbone de l'atmosphère, et aident les pays en voie de développement à se verdifier. Ces politiques complémentaires peuvent être ajoutées une fois que le cadre de base pour les marchés est fixé par un plafond carbone solide et politiquement durable.

Le changement dans le monde

Fort de cette stratégie potentiellement gagnante proposée pour les USA, nous nous tournons maintenant vers la question encore plus difficile de comment obtenir un engagement de la part de la communauté internationale. C'est plus difficile car une grande partie du monde est pauvre et voit son développement futur dépendant de l'accès à de l'énergie bon marché. Dans le monde en développement, le débat sur le changement climatique est encore moins avancé qu'aux USA. Il n'était pas considéré, jusqu'à récemment, comme un problème central, un problème qui requiert une action immédiate et urgente.

Ceci est particulièrement problématique car le monde est proche d'adopter une nouvelle série d'accords sur le changement climatique. La fin du protocole de Kyoto en 2012 a mis en marche un nouveau processus international, dont on s'attend à ce qu'il produise un traité en décembre 2009, à Copenhague. Tout comme la récente élection présidentielle aux USA, cette série de négociation représente la dernière occasion d'affronter le changement climatique, selon la science. Il n'y aura pas d'autre chance si il n'y a pas de changement réellement radical, à la place d'un changement incrémental. La difficulté de lobbyer plus de 180 gouvernements qui seront impliqués dans le processus ne peut pas être surestimée.

De là, un groupe de gens issus du monde entier s'est embarqué dans un programme international d'activisme et d'éducation. Appelé en référence au seuil de sécurité de quantité de carbone, 350.org a été conçu pour répandre ce nombre à travers la planète, pour en faire le nombre le plus connu, d'ici Copenhague. Des artistes, activistes, des membres du clergé, des musiciens, des citoyens de tout genre s'y sont engagés. Durant les premières semaines de la campagne, 350 cyclistes encerclèrent le capitole américain, et 350 surfeurs se sont posés sur des plages menacées par la montée des océans. Des actions similaires ont commencé dans d'autres endroits de la planète, du Congo à la Suède, de la Mongolie au Royaume-Uni.

Le but de ces efforts n'est pas de faire pression pour une législation spécifique. Les circonstances individuelles de chaque pays sont trop différentes pour que cela soit possible. L'objectif est plutôt de modifier l'arrière-fonds psychologique des négociations. Si « 350 » devient reconnu comme la marque du succès ou de l'échec, cela encouragera, et peut-être forcera les négociateurs internationaux dans la direction de cibles plus radicales encore.

Une version de « cap and dividend » pourrait fonctionner au niveau international pour réduire le carbone présent dans l'atmosphère. Mais les inégalités abyssales de revenu entre les pays poussent à la réflexion. Clairement, tout accord doit permettre et encourager le développement au sein des pays pauvres. Le compte rendu le plus utile de la profondeur de ce besoin peut être trouvé dans le travail du réseau « Greenhouse Development Rights Network » (<http://www.ecoequity.org>).

Personne ne peut sur-estimer les difficultés de ces approches, ni les progrès techniques nécessaires pour les rendre réelles, concrètes. Cependant, ces challenges technologiques seront relativement aisés. La part la plus difficile du combat est de structurer l'économie du carbone, et la partie la plus dure de cette lutte est de créer une politique qui permette une transformation à long-terme.