

L'ANALYSE DE

JEAN PISANI-FERRY



CLIMAT : COMMENT RENDRE LES POLITIQUES CRÉDIBLES

28 octobre 2021

Depuis les accords de Paris, les entreprises ont commencé à investir dans l'économie verte. Mais elles ne poursuivront leur effort que si les gouvernements montrent qu'ils tiennent leurs engagements. Comment renforcer la crédibilité des politiques en faveur du climat ?

Le 26 octobre, la capitalisation boursière de Tesla a passé le cap des 1000 milliards de dollars – davantage que la valeur boursière cumulée des 10 constructeurs suivants. Même en tenant compte de l'exubérance des marchés, c'est un marqueur fort de la transformation du capitalisme induite par la menace du changement climatique. Bien sûr, les pollueurs n'ont pas disparu et le *greenwashing* est omniprésent. Mais ce serait une erreur de sous-estimer la mutation à l'œuvre.

En revanche, les gouvernements ne sont pas encore en ordre de marche et leur promesse de limiter la hausse de la température globale "nettement en-dessous de 2°C" n'est pas en voie d'être exaucée. D'après l'Agence internationale de l'énergie[1], le respect des engagements nationaux formulés dans le cadre de l'accord de Paris (2015) conduirait en réalité à une augmentation des températures de 2,1°C. En outre, les politiques actuelles ne sont pas à la hauteur de ces faibles engagements : sur la base des politiques effectivement engagées, nous allons vers une augmentation de 2,6°C. Si l'on ajoute que la plupart des gouvernements se sont fixé des objectifs pour 2050 ou 2060, et retardent le plus dur des efforts au-delà de 2030, comme l'a montré la Commission pour les transitions énergétiques[2], la conclusion s'impose : les politiques climatiques sont très loin d'être crédibles.

La source du problème est bien connue. L'accord de Paris reposait sur le constat, réaliste, que les gouvernements ne pouvaient pas s'accorder sur une répartition précise des efforts.

[1] <https://iea.blob.core.windows.net/assets/888004cf-1a38-4716-9e0c-3b0e3fdbf609/WorldEnergyOutlook2021.pdf>

[2] <https://www.energy-transitions.org/wp-content/uploads/2021/09/ETC-Keeping-1.5C-Alive-Closing-the-Gap-in-the-2020s.pdf>

C'était la leçon de l'échec de l'accord conclu à Kyoto en 1997 (qui comportait une telle répartition mais en exemptait les pays émergents, notamment la Chine) et de celui de la conférence de Copenhague (où la tentative, en 2009, de mobiliser autour d'un accord semblable à celui de Kyoto mais pour le monde entier avait tourné court). Une autre voie donc a été empruntée : les experts ont fourni l'estimation des efforts nécessaires, les gouvernements ont librement pris des engagements publics, et la société civile sert d'aiguillon en vérifiant l'adéquation des engagements et leur bonne exécution. Personne ne pensait que les engagements initiaux seraient suffisants. Mais on pouvait espérer que l'émulation entre États, la pression des opinions publiques et les rappels incessants de la communauté scientifique orienteraient progressivement les choix politiques sur le bon chemin.

Les économistes étaient sceptiques. Dès 2015 Christian Gollier et Jean Tirole, de l'École d'économie de Toulouse, lançaient un avertissement^[3] : cette stratégie était "vouée à l'échec". William Nordhaus, de Yale, montrait^[4] quant à lui que les coalitions climat volontaires étaient exposées au risque du "passager clandestin" et soumises à l'instabilité. L'accord de Paris a néanmoins réussi à provoquer ce que les modèles simples ne pouvaient pas intégrer : un début de changement dans les comportements des entreprises. Il conduit investisseurs et dirigeants à prendre en compte le risque de se retrouver avec des actifs échoués et des modèles d'affaire périmés. Mark Carney, à l'époque gouverneur de la Banque d'Angleterre, ajouta^[5] que les régulateurs se montreraient vigilants quant à l'impact des risques climatiques sur les bilans des institutions financières. Le résultat fut l'apparition d'une dynamique favorable à la décarbonation.

Un capitalisme vert ne pourra cependant prospérer si les gouvernements répudient leurs engagements. La plupart des investissements dans l'énergie durable, les bâtiments à énergie passive ou les véhicules électriques nécessitent un prix du carbone, des régulations contraignantes ou une combinaison des deux. Les investisseurs peuvent commencer à parier sur leur mise en œuvre, mais seulement dans une mesure limitée et pas sans conséquences. Sans une politique suffisamment crédible de décarbonation, deux conséquences sont à attendre : des coûts globaux plus élevés (parce que les investisseurs se couvriront en associant investissements verts et bruns) et des déséquilibres récurrents entre offre et demande. Engager une sortie rapide et équilibrée des hydrocarbures est en tout état de cause un défi, mais ce le sera plus encore plus si les politiques restent incertaines. L'augmentation actuelle des prix du gaz pourrait être une préfiguration des temps difficiles qui nous attendent.

[3] https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/dp72_gollier-tirole.pdf

[4] <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.15000001>

[5] <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2015/breaking-the-tragedy-of-the-horizon-climate-change-and-financial-stability>

Le manque de crédibilité vient en partie de raisons de politique intérieure. Les gouvernements promettent à la fois un avenir plus vert et le maintien du statu quo. Le Président Biden ne dispose pas d'une majorité à la Chambre pour pénaliser l'usage des énergies fossiles ; le Président Xi redoute de mettre en danger une croissance gourmande en énergie fossile ; le Président Macron sait d'expérience que les ménages des classes populaires sont hostiles à une taxe carbone. Tout ceci est bien compréhensible. Mais si les investisseurs en concluent que les gouvernements vont juste faire semblant d'essayer, ils vont finir par réduire leurs investissements verts et tout le mécanisme qui est au cœur de l'accord de Paris sera mis en cause.

Une voie de sortie consisterait à ce que les gouvernements se lient eux-mêmes les mains. Cela pourrait être fait en donnant à une institution indépendante le rôle de fixer le prix du carbone, comme le contrôle de l'inflation est confié aux banques centrales. Une autre solution serait que les gouvernements s'engagent à payer une pénalité s'ils ne respectent pas une certaine trajectoire des prix du carbone (ils pourraient émettre des certificats dont la valeur dépendrait de la différence entre prix annoncés et prix réels). La question, cependant, est de savoir si l'ingénierie institutionnelle ou financière peut résoudre un problème de nature politique.

En outre, les gouvernements ne resteront engagés que si un nombre suffisant de pays demeurent sur la bonne voie. Encore plus que dans les contraintes de la politique intérieure, c'est là que se situe le nœud du déficit de crédibilité. Pour résoudre ce problème, Nordhaus a proposé que les pays partageant cette préoccupation forment un « club climat » et appliquent des droits de douanes spécifiques aux produits venus des partenaires commerciaux qui ne contribuent pas à l'effort collectif. Cela permettrait par exemple de sanctionner le Brésil pour les politiques irresponsables de son président.

D'un point de vue économique, cette idée fait sens. Elle a été reprise, sous une forme cependant adoucie, dans une proposition^[6] du gouvernement allemand sortant. La difficulté est cependant que si un mécanisme destiné à compenser les impacts commerciaux de prix du carbone différents devrait être compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce, une pénalité pure et simple entrerait, elle, en conflit avec les règles du commerce.

La décision européenne de lancer le Green New Deal est aujourd'hui un point de départ. Si des montants suffisamment importants sont mobilisés pour protéger les ménages les plus vulnérables, le caractère mutualisé de l'initiative aidera les pays membres de l'UE à résoudre leur déficit de crédibilité.

[6]

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Pressemitteilungen/2021/20210825-german-government-wants-to-establish-an-international-climate-club.html>

Et dans un second temps, il est probable que l'Union se tournera vers un groupe de pays partenaires pour former une sorte de club et promouvoir des objectifs climatiques ambitieux. La question est de savoir qui seront ces partenaires. Dans l'état actuel des choses, ni les États-Unis ni la Chine n'affichent l'ambition requise pour intégrer une telle alliance. C'est pourquoi le chemin est étroit. Mais il n'y en a pas d'autre.

© Project Syndicate

<https://www.project-syndicate.org>

Jean Pisani-Ferry est économiste. il enseigne à Sciences Po et est titulaire de la chaire Tommaso Padoa-Schioppa à l'Institut universitaire européen (Florence). Il est également senior fellow chez Bruegel (Bruxelles) et nonresident Senior Fellow au Peterson Institute (Washington).