

Une dangereuse obsession

(Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland - Novembre 2009)

Pourquoi l'échange de quotas de carbone peut-il entraîner une catastrophe climatique : évaluation du système d'échange de quotas de carbone et des meilleures solutions pour un climat sûr

Des mesures urgentes doivent être prises afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et éviter un changement climatique catastrophique. Le rapport sur lequel se base le présent résumé évalue si les échanges de quotas de carbone peuvent permettre ces réductions de manière rapide, stratégique, juste et équitable. Il a également pour objet d'examiner quels sont les outils alternatifs dont disposent les gouvernements.

Selon les conclusions du rapport, les échanges de quotas de carbone ne permettent pas d'atteindre les réductions urgentes et nécessaires des émissions pour empêcher un changement climatique catastrophique, ils ne parviennent pas à développer les incitations promises en matière d'investissement dans les nouvelles technologies à faible émission de carbone, et ils sont susceptibles de développer une dangereuse approche, exempte de toute forme de stratégie, de la transition vers une économie à faible émission de carbone. Les systèmes d'échange de quotas de carbone reposent sur la compensation, un mécanisme controversé, inefficace et de plus en plus discrédité. Ils peuvent également mener à la répétition de la crise des subprimes, et constituent une diversion par rapport à l'absence de mesures prises par les pays développés pour s'attaquer au problème du changement climatique.

La dépendance vis-à-vis des échanges de quotas de carbone pour faire face au changement climatique revient à parier sur le futur de milliards de personnes.

Une approche complètement différente, plus rapide, et plus stratégique est nécessaire, qui repose sur des outils de politique simples, directs et éprouvés, tels que la taxation, la réglementation et l'investissement public. Dans un même temps, les gouvernements doivent s'attaquer aux leviers sous-jacents du développement inégal, qui empêchent les pays en voie de développement de faire face d'eux-mêmes au changement climatique, et encourager la réduction de la pauvreté ainsi que le développement durable.

La réduction des gaz à effet de serre pour prévenir un changement climatique dangereux constitue l'un des défis les plus urgents auxquels est confrontée l'humanité. La probabilité de maintenir l'augmentation de la température moyenne mondiale en deçà du seuil critique¹ s'amenuise rapidement. Cela exigerait d'atteindre d'abord un pic, avant d'amorcer un déclin des émissions mondiales d'ici 2015. Les pays développés les plus riches sont responsables de trois quarts des émissions, bien qu'ils ne représentent que 15 % de la population mondiale. Ils ont une obligation juridique et morale de procéder aux réductions les plus significatives et de fournir aux pays en voie de développement les fonds et la technologie nécessaires pour compenser les impacts climatiques et encourager un développement propre. Cependant, les pays développés ont largement échoué à prendre des mesures suffisantes visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre ou à fournir ces fonds, si nécessaires aux pays en voie de développement.

Dans ce contexte, les échanges de quotas de carbone sont de plus en plus mis en avant, en tant qu'outil permettant de contrer le changement climatique. Les partisans d'un tel système soutiennent qu'il contribue à réduire les émissions, et ce, à faible coût, qu'il stimule l'investissement dans les infrastructures à faibles émissions de carbone et qu'il aide à générer des fonds permettant aux pays en voie de développement de lutter contre le changement climatique.

Le rapport de Friends of the Earth sur lequel se base le présent résumé évalue si les échanges de quotas de carbone peuvent permettre ces nécessaires réductions des

émissions de manière rapide, stratégique, juste et équitable. Il a également pour objet d'examiner quels sont les outils alternatifs à disposition des gouvernements.

A propos du résumé

Il s'agit du document de synthèse d'un rapport élaboré par Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland pour la campagne Demand Climate Change. Le rapport complet est en train d'être distribué aux décideurs, aux médias et aux militants en perspective des discussions sur le climat qui se tiendront au sein de l'ONU à Copenhague, au mois de décembre 2009. Pour consulter le rapport dans son intégralité, veuillez cliquer sur le lien suivant :

http://www.foe.co.uk/resource/reports/dangerous_obsession.pdf

Auteur : Sarah-Jayne Clifton

Editeur : Martin Cullen

Support éditorial : Professeur Steve Rayner, Oxford University ; Larry Lohmann, The Corner House ; Professeur Gwyn Prins, London School of Economics ; Dr Yacob Mulugetta, University of Surrey ; Oscar Reyes, Transnational Institute.

Echanges de quotas de carbone

L'essentiel

- L'échange de quotas de carbone consiste en l'achat et la vente d'une marchandise artificielle : le droit d'émettre du dioxyde de carbone.
- Il s'agit d'un mécanisme de marché et **d'un outil indirect pour réduire les émissions**, par opposition à d'autres outils, directs, dont disposent les gouvernements, tels que l'investissement et la réglementation.
- Les systèmes d'échange de quotas sont **définis par réglementation gouvernementale** selon les étapes suivantes :
 1. Un seuil supérieur, ou plafond, est défini en matière d'émissions, pour chaque secteur de l'économie.
 2. Les entreprises de ce secteur reçoivent des permis correspondant à une partie de ces émissions.
 3. Les entreprises qui n'utilisent pas toutes leurs dotations peuvent vendre leurs surplus à celles ayant dépassé les leurs.
- Tous les systèmes d'échange de quotas, actuels ou planifiés, autorisent l'inclusion de **compensations**.
- Une grande variété d'acteurs comprenant **des banques et des fonds d'investissement** étant actifs sur les marchés du carbone, on assiste à une augmentation accrue de l'utilisation d'instruments financiers complexes, connus sous le nom d'instruments **dérivés**.

Le marché mondial du carbone

- Les systèmes d'échange de quotas de carbone fonctionnent ou devraient bientôt fonctionner dans 35 pays.
- Le système communautaire d'échange des quotas d'émission (EU ETS) constitue le plus grand marché du carbone au monde.
- Le marché mondial du carbone a quasiment doublé de taille tous les ans, depuis 2005, et s'élevait, en 2008, à un montant de 126 milliards d'US\$.ⁱⁱ
- Selon les prévisions, il devrait atteindre une valeur de marché de 3,1 trillions de \$ par an, d'ici 2020.ⁱⁱⁱ
- Les entreprises britanniques sont les plus grands investisseurs au monde en projets de compensation du carbone.
- Le Gouvernement du R.U. et l'Union européenne sont les principaux partisans de l'échange de quotas de carbone. Ils réclament l'extension des systèmes aux pays en voie de développement et l'inclusion de nouveaux mécanismes d'échange des quotas de carbone mondiaux dans les négociations internationales sur le climat.

Problèmes liés aux échanges de quotas de carbone

Le rapport identifie six problèmes centraux liés aux échanges de quotas de carbone :

- a. **Ils sont inefficaces pour mener à la réduction des émissions**
- b. **Ils n'encouragent pas l'innovation technologique**
- c. **Ils mènent à une dépendance vis-à-vis des infrastructures à forte émission de carbone**
- d. **Ils permettent, et reposent, sur la compensation**
- e. **Ils génèrent des crédits carbone à haut risque**
- f. **Ils constituent une diversion par rapport à l'absence de mesures prises en matière de finance climatique par les pays développés**

Le rapport conclut que :

1. Le système d'échange de quotas de carbone n'encourage ni la réduction des émissions ni l'innovation technique, deux éléments jugés nécessaires

Les échanges de quotas de carbone ne respectent pas les promesses en matière de réduction des émissions, pas plus qu'ils n'encouragent les importantes innovations technologiques requises pour diriger nos économies vers des solutions à faible consommation de carbone. La première phase du système communautaire d'échange des quotas d'émission (2005-2007) s'est soldée par un échec, et la Phase II (2008-2012) semble promise à des résultats tout aussi moroses. Les incitations perverses créées par le mécanisme d'échange en soi, notamment l'accent mis sur les solutions à bas coût, nous confinent dans des scénarios impliquant de fortes émissions de carbone. Le très respecté Comité sur le changement climatique britannique (Committee on Climate Change, en anglais) a récemment confirmé cette idée : « Nous ne pouvons donc pas espérer que le système communautaire d'échange des quotas d'émissions garantisse les investissements en solutions à faible émission de carbone exigés pour la décarbonisation du secteur ayant fait l'objet des échanges, d'ici les années 2020. Compte tenu de ce risque, le Comité recommande d'envisager sérieusement toute une série d'options, telles que la réglementation ou la taxation, afin d'intervenir sur les marchés de l'électricité et du carbone. »^{iv}

2. L'échange de quotas d'émission repose sur la compensation, une diversion dangereuse

Tous les systèmes d'échange de quotas d'émissions existants et planifiés permettent l'inclusion du système de compensation et dépendent, dans une grande mesure, de la capacité des entreprises à acheter des crédits de compensation afin de se soustraire à leurs plafonds d'émissions, en payant pour que l'obligation de réduction s'applique à d'autres endroits. La compensation est un mécanisme profondément injuste, fondamentalement défectueux et impossible à réformer. Nous devons réduire les émissions aussi bien dans les pays développés que dans les pays en voie de développement, afin d'éviter un changement climatique catastrophique. Les projets de compensation n'entraînent souvent aucune réduction des émissions, atteignent dans la plupart des cas des résultats pires que si rien n'avait été fait et enferment les pays en voie de développement dans des scénarios de développement à fort apport en carbone, qui impliquent de faibles avantages sociaux et environnementaux, contre d'importants impacts négatifs au niveau local.

3. L'échange de quotas de carbone entraîne un risque de crash provoqué par les crédits carbone à haut risque

La complexité des marchés du carbone, l'implication des spéculateurs financiers et les produits financiers complexes entraînent un risque que l'échange de quotas de carbone forme une bulle de marchandises spéculative susceptible de provoquer une faillite financière mondiale d'une ampleur et d'une nature similaires à celle causée par la récente crise des subprimes. Une telle crise pourrait, en outre, remettre en cause l'efficacité de l'échange de quotas en tant qu'outil de réduction des émissions, et impliquer la perspective beaucoup plus probable d'un changement climatique catastrophique si l'échange de quotas était adopté comme premier outil de réduction des émissions au niveau mondial.

4. Les fonds alloués au marché du carbone constituent une diversion dissimulant l'absence de mesures

Les marchés du carbone ne génèrent pas les fonds urgemment nécessaires pour permettre des actions de mitigation et d'adaptation dans les pays en voie de développement.^v De plus, les pays développés utilisent la perspective d'une finance accrue sur les marchés du carbone pour échapper à leurs engagements pris en vertu de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), à fournir des sources de financements nouvelles et supplémentaires aux pays en voie de développement. La finance carbone n'est ni nouvelle ni complémentaire dans le sens où l'entend la CCNUCC, dans la mesure où elle est le résultat des réductions des émissions des pays développés, qui devraient être complémentaires. Le fait de la comptabiliser dans les engagements financiers des pays développés équivaut à une double imputation.

5. Les propositions de réforme du système d'échange de quotas de carbone ne sont pas réalistes

Les puissants intérêts du secteur industriel et financier exercent une influence significative sur les systèmes d'échange des quotas d'émissions. En raison de l'impact historique de ces intérêts et de leur influence continue, il est probable que les changements radicaux nécessaires devant être apportés aux systèmes d'échange des quotas d'émissions pour augmenter leur efficacité pour faire face à ces problèmes soient confrontés à une importante résistance. Une réforme totale du système d'échange de quotas dans la période de temps qui nous est impartie semble peu réaliste.

6. Les propositions d'extension du système d'échange de quotas de carbone sont dangereuses

Il est peu plausible qu'un système mondial de plafonnement et d'échange (*cap and trade*) puisse être établi dans les délais nécessaires pour éviter les effets d'un changement climatique dangereux, même s'il pouvait faire l'objet d'un consensus et être rendu juste, équitable et efficace d'un point de vue opérationnel. Le maintien de l'échange des quotas de carbone comme outil majeur dans la lutte contre le changement climatique au détriment d'instruments de politique plus efficaces est donc une obsession fort dangereuse.

7. Le vrai levier derrière l'engagement du R.U. et de l'U.E. est l'intérêt économique

Le R.U. et l'U.E. ont investi beaucoup de temps et de ressources pour développer leur système d'échange de quotas de carbone et ont donc grand intérêt à le voir fonctionner et s'étendre. Les secteurs industriel et financier constituent l'une des principales forces à l'origine de la pression exercée par les Européens pour étendre les échanges de quotas à l'échelle mondiale.

Principales recommandations :

Le rapport encourage une nouvelle approche pour lutter contre le changement climatique, basée sur des outils de politique simples, directs et éprouvés. Comme le souligne Lord Nicholas Stern, le changement climatique est la preuve de la plus grande faillite du marché qu'ait jamais observée le monde. La dépendance vis-à-vis de mécanismes de marché indirects, non vérifiés et non prouvés, tels que l'échange de quotas de carbone, pour faire face à cette menace principale à laquelle sont confrontés l'humanité et l'environnement suppose un risque élevé, irresponsable et dangereux.

Le rapport émet trois séries de recommandations couvrant les systèmes d'échange de quotas de carbone, les outils alternatifs pour réduire les émissions et les changements plus larges, nécessaires pour lutter contre le changement climatique de manière juste et équitable :

1. Echange de quotas de carbone

- Stopper l'expansion des systèmes d'échange des quotas de carbone à l'échelle mondiale.
- Ne pas relier les systèmes d'échange des quotas.
- Réformer en essence les systèmes existants, tels que le système communautaire

d'échange des quotas d'émission, afin de combler les lacunes et de garantir qu'ils ne font l'objet d'aucun abus de la part des secteurs industriel et financier.

- Orienter la politique et les dépenses gouvernementales en direction du déploiement rapide des propositions énoncées ci-dessous.

2. Réduction des émissions des pays développés : déploiement rapide d'outils de politique rapides, testés et éprouvés

Les gouvernements des pays développés doivent convenir de réduire leurs émissions d'au moins 40 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici 2020, sans recourir à la compensation, et planifier d'importantes transformations afin de garantir ces réductions. Ce programme doit comprendre la taxation, la réglementation et l'investissement public, comme le proposent les partisans d'un New Deal vert mondial^{vi} afin de proposer une transformation structurelle rapide des économies des pays développés vers des solutions à faible émission de carbone.

- A. Taxation :** Utilisation accrue des taxes carbone affectées et croissantes pour stimuler un changement des comportements et débloquer des recettes pour réaliser des investissements à faible émission de carbone.
- B. Définition de normes et réglementation directe :** Retour au recours à des approches réglementaires éprouvées et directes pour parvenir à la réduction des émissions des industries fortement polluantes, en intégrant les principales leçons tirées des succès de la Directive européenne sur le contrôle et la prévention intégrés de la pollution.
- C. Finances publiques :** Une importante augmentation de l'investissement public pour faire face à la crise climatique, donnant la priorité à la recherche, au développement et au déploiement des énergies renouvelables, à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, aux mesures efficaces pour lutter contre la précarité liée aux dépenses de combustibles, et aux nouvelles infrastructures, y compris les moyens de transport durables. De nouvelles taxes carbone et autres instruments innovants tel que la taxe Tobin pourraient fournir de nouvelles sources de financement pour ces investissements, mais cela nécessiterait également de donner une nouvelle priorité à la dépense publique et d'en finir avec les subventions perverses, telles que celles en faveur des énergies fossiles.

L'ensemble des politiques devraient être sous-tendues par une plus grande transparence et une plus grande minutie dans leur formulation et la prise de décisions. Toutes les politiques devraient également garantir une transition équitable aux travailleurs des secteurs affectés et inclure des mesures visant à mitiger tout impact régressif sur les groupes à faibles revenus et les autres groupes vulnérables.

3. Lutte contre les inégalités au niveau mondial et promotion du développement de solutions à faible émission de carbone dans les pays en voie de développement

Des mesures urgentes doivent être prises par les pays développés afin de promouvoir les actions d'adaptation et de mitigation dans les pays en voie de développement et de combattre les modèles historiques de développement inégal et inadapté empêchant ces derniers de lutter contre le changement climatique et d'avancer dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et de la promotion du développement durable.

- A. Une finance climatique nouvelle et complémentaire :** Les pays développés doivent concrétiser leur engagement via la CCNUCC à payer le coût différentiel total de l'adaptation et de la mitigation climatiques dans les pays en voie de développement. Ceci exige un engagement urgent des pays développés à octroyer d'importants fonds publics atteignant un montant minimum de 200 milliards d'€ par an^{vii} d'ici 2012. Ces financements doivent être octroyés dans le cadre de la CCNUCC et garantir le respect des droits de l'homme, ainsi que mettre l'accent sur les résultats sociaux et environnementaux.
- B. Transfert de technologie / droits de propriété intellectuelle :** L'aide apportée aux pays en voie de développement pour réduire leurs émissions nécessite des transferts

de technologie à grande échelle, portant sur des biens et des services environnementaux. Les droits de propriété intellectuelle actuels s'opposent à cela, et doivent par conséquent être combattus

- X. **Interruption des politiques injustes en matière d'investissements et de commerce** : Les conventions signées en termes de commerce et d'investissements internationaux constituent un moteur de la croissance des industries à forte intensité énergétique, de même qu'elles sapent les perspectives de développement des pays en voie de développement. Un important recentrage des règles de l'investissement et du commerce mondial est nécessaire.
- Δ. **Annulation inconditionnelle de la dette étrangère illégitime** : On ne peut pas demander aux pays en voie de développement de payer pour la réduction de leurs émissions alors qu'ils paient déjà 100 millions d'US\$ par jour au titre de la dette aux pays développés. Toutes les dettes injustes et impayables doivent être annulées à 100 %, et 400 milliards d'US\$ doivent être versés au titre d'un allègement immédiat de la dette.
- E. **Un nouveau paradigme du développement** : Les pays développés doivent arrêter de promouvoir le développement basé sur les exportations, qui contribue au changement climatique. Ils doivent au contraire donner la priorité aux actions en faveur des moyens de subsistance durables et de la réduction de la pauvreté, et protéger les droits des petits paysans, des peuples indigènes et des communautés forestières.
- Φ. **Lutte contre les pratiques de consommation non durables** : Les pays riches utilisent bien plus que la part des ressources mondiales qui leur revient. Cette consommation excessive est non durable et injuste. Les pays riches doivent définir des objectifs afin de réduire les ressources qu'ils utilisent et instaurer des plans pour atteindre ces derniers.

Le rapport de Friends of the Earth sur lequel se base le présent résumé évalue si les échanges de quotas de carbone peuvent permettre ces nécessaires réductions afin d'éviter un changement climatique dangereux, et ce, de manière rapide, stratégique, juste et équitable. Il a également pour objet d'examiner quels sont les outils alternatifs à disposition des gouvernements.

Pour consulter le rapport dans son intégralité, veuillez cliquer sur le lien suivant : http://www.foe.co.uk/resource/reports/dangerous_obsession.pdf

Autres références :

Friends of the Earth : A Dangerous Distraction – why offsetting is failing climate and people: the evidence. http://www.foe.co.uk/resource/briefing_notes/dangerous_distraction.pdf

Friends of the Earth exhorte l'opinion à exiger un engagement international fort et juste pour lutter contre le changement climatique. Les gouvernements devraient :

1. **Convenir que les pays développés doivent réduire leurs émissions d'au moins 40 % d'ici 2020, et rejeter toute forme de compensation, y compris les propositions pour de nouveaux systèmes de compensation étendus.**
2. **Négocier un nouveau mécanisme, placé sous l'autorité de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC), afin de garantir que des flux financiers adéquats, d'un montant approximatif de 200 milliards d'euros soient alloués, d'ici 2012, aux pays en voie de développement, et ce, afin d'encourager leur transition vers un développement à faible émission de carbone et de satisfaire leurs besoins en termes d'adaptation.**
3. **Rejeter les plans visant à introduire des compensations REDD, et négocier des mécanismes de protection des forêts efficaces et justes, n'incluant aucun type de compensation.**

Friends of the Earth est :

- L'organisation de plaidoyer environnemental britannique la plus influente du Royaume-Uni
- Le réseau d'organisations le plus étendu au monde dans le domaine de l'environnement, avec environ 2 millions de sympathisants dans les cinq continents, et plus de 77 organisations nationales dans le monde entier
- Un réseau unique de groupes locaux de plaidoyer, travaillant au sein de plus de 230 communautés à travers l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord
- Une organisation dont les revenus dépendent à plus de 90 % des contributions provenant des particuliers.

**Making life better for people by inspiring solutions to environmental problems
(Améliorer la vie de chacun en inspirant des solutions aux problèmes
environnementaux)**

Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland
26-28 Underwood Street
London N1 7JQ

www.foe.co.uk

Tél. : 020 7490 1555

Fax : 020 7490 0881

Friends of the Earth est le nom collectif servant à désigner le Friends of the Earth Trust, association caritative reconnue d'utilité publique numéro 281681, immatriculée sous le numéro 1533942, et Friends of the Earth Limited, immatriculée sous le numéro 1012357.

Novembre 2009

- i Les pays du G8 ont convenu de la nécessité de contenir l'augmentation moyenne de la température mondiale en-deçà de 2 degrés Celsius au-dessus de celle de l'ère préindustrielle. En effet, ceci continuerait de constituer une menace pour l'existence de petits états insulaires situés à basse altitude. L'Alliance des petits états insulaires (AOSIS) exhorte la communauté internationale à viser un objectif de 1,5 degré : <http://www.presstv.ir/detail.aspx?id=106831§ionid=3510212>
- ii Etat et tendances du marché du carbone, Banque Mondiale, 2009 : http://wbcarbonfinance.org/docs/State__Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINAL_26_May09.pdf
- iii Carbon Market Transactions in 2020: Dominated by Financials?, Point Carbon, mai 2008 : <http://www.pointcarbon.com/research/carbonmarketresearch/analyst/1.917962>; and Point Carbon: Global Carbon Market Worth EUR 2 trillion by 2020, BNET, mai 2008 : findarticles.com/p/articles/mi_m0EIN/is_2008_May_22/ai_n25450757/.
- iv *Meeting Carbon Budgets - the need for a step change*. Progress report to Parliament Committee on Climate Change Octobre 2009, p70 : <http://hmccc.s3.amazonaws.com/21667%20CCC%20Report%20AW%20WEB.pdf>.
- v Voir les estimations des fonds nécessaires aux actions d'adaptation et de mitigation contenues dans le document *The Africa Group of Nations and the United Nations: Africa says poor need \$267 bln/yr in climate fight*. Reuters, 20 avril 2009 : <http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSLK631928>; and *Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, Human Development Report 2007/2008: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>.
- vi *A Green New Deal*, The Green New Deal group: <http://www.greennewdealgroup.org/> ; et *Global Green New Deal Policy Brief*, PNUE, 2009 : http://www.unep.org/pdf/A_Global_Green_New_Deal_Policy_Brief.pdf
- vii Voir référence v.