



Cycles de séminaires en coopération entre Sciences Po – CERI et EDF R&D

Equilibres et enjeux internationaux de l'énergie

Séminaire 2 : Energie, climat, eau, commerce : quel rôle pour l'OMC ?

Patrick A. Messerlin

Synthèse¹

1. Le changement climatique

La question du changement climatique n'est plus un sujet central pour les grands pays avec pour conséquence directe la hausse des émissions de CO₂, dont le secteur énergétique est responsable pour les deux tiers. Pourtant il est urgent de réfléchir sur le lien climat et eau, car la production d'énergie exige beaucoup d'eau, or elle devient une denrée rare dans certains pays. Les pays d'Asie du Nord Est ont un intérêt à reprendre les discussions sur les politiques climatiques dans la mesure où elles en subissent l'impact désastreux. Toutefois certains signaux font craindre un recul du changement climatique dans les préoccupations politiques. D'une part, l'exploitation des gaz de schiste par les Américains risque de conduire à un relâchement de la pression sur le climat. D'autre part, 2013 a connu l'une des plus grosses actions anti-dumping de l'UE à l'encontre des panneaux solaires chinois qui n'a provoqué aucune réaction de la part des deux communautés qui auraient dû s'élever contre ces actions : les défenseurs du climat qui auraient tout intérêt à voir se développer les panneaux solaires et les commercialistes qui défendent la libéralisation des échanges qui connaît actuellement un certain flottement. Pourtant aucun lien n'est envisagé entre les deux communautés, auquel il conviendrait d'ajouter celle de l'eau. La prochaine conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP 21), qui devrait se tenir à Paris en 2015, devrait donner lieu à une réflexion sur ce que l'on peut faire autour des trois problématiques : changement climatique, commerce et gestion de l'eau.

2. Evolutions technologiques et économiques

Les Etats-Unis connaissent un boom de la production de gaz de schiste qui a fait baisser le prix du gaz à 2,80\$ (qui est récemment remonté à 4,2\$). Il ne s'agit pas d'une question de stratégie politique mais de prix attractif : si le prix du gaz atteint et dépasse les 5\$, le glissement vers le gaz risque de s'arrêter et l'intérêt pour le charbon risque de reprendre. Les fluctuations du marché influencent les choix énergétiques. Si les gisements de gaz de schiste sont relativement bien répartis, les perspectives d'exploitation varient en fonction de la densité de population des zones repérées. Actuellement l'UE est assez inactive sur la question mais bénéficie des mouvements des autres pays. En effet, elle bénéficie de contrats

¹ Le contenu de ce document n'engage que la responsabilité de son auteur.

d'approvisionnement de gaz à long terme qui exclut pour elle l'intérêt de gaz supplémentaire dans la mesure où elle ne peut pas revoir ses contrats à long terme. La question qui se pose donc est la capacité de l'UE à « recontractualiser » pour profiter de l'évolution rapide des marchés.

Un autre élément influence les perspectives énergétiques et climatiques. Le gaz de schiste américain rend les prix du charbon attractif et contribue à sa croissance dans les mix énergétiques. Mais son impact sur les émissions de CO₂ est néfaste pour le climat. L'Union Européenne avait mis en place le marché « cap and trade » du carbone en émettant des permis d'émission qui auraient dû aider à « gérer » le changement climatique et à favoriser les flux de commerce international. Or, les économistes considèrent que ces marchés d'émission sont difficiles à gérer. D'abord ils nécessitent de longues traditions qui font défaut, ensuite, leurs règles de fonctionnement sont souvent opaques. Résultat de l'initiative européenne, le prix du permis est devenu si faible qu'il contribue à rendre le charbon attractif. Seule une taxe, même si le mot effraie les décideurs politiques, apparaît comme un choix permettant de donner une visibilité à long terme, pour le milieu économique et pour la communauté climatique.

3. Un marché européen de l'énergie

Il serait plus efficace de créer un véritable marché européen de l'énergie mais pour l'instant le projet reste bloqué. Le marché du gaz a été sensible au 3^{ème} paquet énergie adopté en 2008. Les monopoles nationaux ont résisté à l'obligation de séparer leurs activités de production et de transport ; les Russes ont pensé qu'il s'agissait d'une mesure contre le gaz russe. L'interruption des livraisons de gaz décidée par les Russes en janvier 2009 a généré une énorme incertitude sur un marché qui jouissait jusqu'alors de stabilité. En décidant unilatéralement d'interrompre leurs exportations de gaz, les Russes ont involontairement promu le 3^{ème} paquet et le développement du gaz de schiste qui vise à réduire la dépendance au gaz russe. La réorientation de leurs intérêts vers l'Asie s'accélère d'autant que la demande sur le marché européen n'augmente pas.

4. Le lien climat et eau

Des projections sur 2020 et 2070 de l'augmentation des températures tendent à montrer que la seule assurance pour atteindre 2070 sans mourir de soif tout en disposant de blé en quantité suffisante repose sur les échanges commerciaux entre les pays. Le commerce est l'instrument immédiatement disponible d'assurance contre l'incertitude des effets conjugués du climat et de l'eau. L'eau est échangée au niveau international à travers les produits agricoles. Les échanges internationaux permettent ainsi de reconstruire les flux « d'eau virtuelle ».

5. Une discipline collective internationale : quelles leçons tirer de l'OMC ?

Comme le précise le World Energy Outlook de l'Agence Internationale de l'Energie, on peut faire beaucoup pour ne pas dépasser la limite de hausse de température de 2°C grâce aux économies d'énergie (qui ne nécessitent pas de grands changements institutionnels), à l'élimination des subventions aux énergies fossiles etc. Mais individuellement les pays ne sont pas courageux sur la question du climat, ils ont besoin d'une discipline collective. A ce titre, COP 21 a son intérêt.

Jusqu'à présent les communautés climatiques et commercialistes tendent à s'ignorer. Il existe des craintes réciproques selon lesquelles le commerce est un obstacle aux politiques climatiques et le climat aux politiques commerciales. Or mieux vaudrait considérer leurs

points communs. Tous partagent un même problème de bien public (eau, climat), tous ont des ennemis communs (les industries intensives en CO2 sont par ailleurs d'importants protectionnistes), tous ont des alliés communs (des entreprises et de plus en plus de pays qui ont intérêt à améliorer les produits pour lutter contre le changement climatique).

Deux instruments relevant du commerce international peuvent être utiles à la communauté du changement climatique afin d'établir des règles de comportement collectives. Ces deux principes concernent d'une part le traitement national, d'autre part la nation la plus favorisée. Concrètement, ils pourraient se traduire par l'établissement d'une taxe carbone sur la base du fonctionnement de la taxe à la valeur ajoutée : lorsqu'un produit sort d'un pays, il est taxé sur la base du taux du pays de destination qui remplace la taxe à la valeur ajoutée du pays d'origine. Ce système évite la discrimination. Ramené à la problématique climatique, une taxe carbone à la frontière non discriminatoire pourrait ainsi être envisageable à condition de bien la définir. Le principe de la nation la plus favorisée interdit l'option de droits de douane carbone définis sur la base de pays dits « non conformes ». Ce système est considéré comme discriminatoire par les commercialistes et risque d'accroître les tensions entre les pays.

Non seulement la communauté climatique peut s'appuyer sur les principes établis par l'OMC mais elle peut également tenir compte de ses erreurs et aider à les corriger. Il ne faut pas prendre les règles telles qu'elles sont sinon on risque de nier la notion de bien public. Par exemple dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, il convient d'aider les entreprises à s'ajuster. Or l'OMC est contre toute subvention. Mais dans le cadre du changement climatique et de l'eau il faut accepter l'idée des subventions pour favoriser l'ajustement. Il faudrait également réfléchir aux règles de création d'un marché de l'eau qui reste à imaginer.

Réactions

- COP 21 à Paris : quelle articulation possible entre l'institution existante (NFCCC) et OMC ? Doit-on partir de l'existant et le faire évoluer ou faire autre chose ?
- Volonté de l'UE d'inclure un système de permis négociables dans l'aviation où tous les pays avaient le même traitement et pourtant les réactions ont été violentes.
- Comment intégrer la notion de bien public dans la structuration d'un marché européen de l'énergie afin de garantir l'accès à un bien fondamental à tous ?
- Au moment où le marché ETS est critiqué et où le prix du carbone s'effondre, d'autres régions du monde ont repris le principe : doit-on aller vers un système global de mesures de compensation carbone au niveau mondial ?
- Comment faire pour que l'OMC n'ait pas seulement un rôle de gestionnaire d'intérêts qui nous dépassent ?
- Comment intégrer la question des énergies vertes dans la perspective de fluidifier les échanges entre les pays ?