

WILLIAM RAMSAY

Conseiller du centre Energie, Ifri ; ancien directeur exécutif adjoint, Agence internationale de l'énergie (AIE), ancien ambassadeur des Etats-Unis à Brazzaville

Une publication récente de l'AIE éclaire l'état actuel du secteur énergétique dans le monde. La consommation de combustible fossile continue d'augmenter, le nucléaire souffre dans l'OCDE depuis Fukushima, mais va croître ailleurs, des opportunités d'efficience ne sont toujours pas exploitées un peu partout, les tarifs de l'énergie continuent d'être élevés à l'exception du gaz aux États-Unis, les émissions de CO2 continuent d'augmenter, les aides énergétiques atteignent de nouveaux sommets et la pauvreté persiste toujours aussi intensément. L'AIE prévoit un avenir non durable pour l'énergie compte tenu des tendances actuelles.

De multiples études et documents stratégiques définissent les étapes nécessaires pour modifier le cours des choses et remettre le monde sur la voie durable. Ils sont bien compris à la fois des techniciens et des politiques, mais la gouvernance fait défaut. Les décisions nécessaires ne sont pas prises, les populations ne valorisent pas les solutions choisies démocratiquement et le contexte économique déprimé actuel aggrave une situation déjà délicate.

Des approches radicalement différentes semblent nécessaires si nous voulons interrompre notre longue marche vers un futur non durable.

Les politiques énergétiques sont formulées pour satisfaire à plusieurs objectifs. Trop souvent, elles ne se renforcent pas mutuellement et sont souvent contradictoires. Les efforts pour stimuler l'activité industrielle ou augmenter l'emploi nécessitent en général de fortes subventions et détournent les ressources des autres activités. Ils essorent souvent les politiques énergétiques à vocation sociale ou celles orientées en faveur du développement régional. Certaines politiques énergétiques satisfont purement à un mandat politique. Mais aucune de ces motivations ne porte sur la durabilité, la réduction des gaz à effet de serre ou la promotion de sources énergétiques bas carbone.

Les politiques énergétiques nationales sont développées pour servir des objectifs nationaux et échouent en général à prendre en considération les conséquences régionales de ces décisions. L'Union européenne laisse spécifiquement le choix du mix énergétique à ses états membres. Mais le marché de l'énergie européen et ses réseaux ne peuvent fonctionner efficacement s'ils sont scindés en près de trente parties.

À l'échelle internationale, après 24 années de négociation, le plus élémentaire des compromis reste encore à trouver. Selon les pays en développement, les accumulations actuelles de CO2 dans l'atmosphère et le réchauffement climatique qui en découle sont causés par les pays industriels ou post industriels ; il leur revient donc de réparer les dégâts. Selon les pays industriels et post industriels, au contraire, les émissions des pays émergents et en développement vont bientôt dépasser celles des pays industrialisés à la fois en termes d'accumulations et de taux – la balle serait donc dans leur camp pour réduire les émissions.

Selon les pays émergents, à terme, les émissions par personne doivent d'une manière ou d'une autre converger à un niveau durable – c'est la notion d' « équité des émissions ». Les pays développés reconnaissent que les trajectoires des émissions des pays en développement doivent permettre leur développement mais rejettent toutefois l'idée de négocier l' « équité des émissions. »

Les pays en développement font face à d'immenses défis d'urbanisation : des centaines de millions de personnes vivant en milieu rural, et faisant appel à la biomasse traditionnelle, vont émigrer vers les villes sur les réseaux gaz et électricité et vers le transport et les secteurs résidentiels.

L'efficacité fait manifestement partie de la réponse mais elle ne suffit pas. Les énergies renouvelables renferment une formidable promesse pour l'avenir mais elles sont à l'heure actuelle freinées par des coûts élevés et une intermittence. Aucun réseau électrique dans le monde n'est adapté aux volumes à croissance rapide des énergies renouvelables. Ces dernières auront besoin de stimuli bien calibrés pour déployer leur plein potentiel.

Concrètement, le défi consiste à fortement réduire le lien entre croissance économique et hausse de la consommation d'énergie – mais comment ? Les pays analysent les stratégies de réduction des gaz à effet de serre à l'aune de la compétitivité économique. Ils n'adopteront pas de stratégies qui les désavantagent vis-à-vis de leurs partenaires d'échanges.

L'effort législatif américain – le Waxman/Markey bill – qui porte sur un mécanisme de capture et d'échange des émissions, aurait créé une taxe d'égalisation carbone pour les importations depuis les pays dépourvus de mesures équivalentes. L'Union européenne a créé le Système d'échange des émissions, mais a alloué des autorisations d'émissions gratuites pour les secteurs qui requièrent un coup de pouce de compétitivité. Collectivement, nous n'avons pas trouvé de moyen de mettre un prix sur le charbon, à défaut d'une réelle discussion sur une taxe carbone qui a un impact disproportionné sur les populations pauvres. Lors des négociations sur le climat, les pays affichent des objectifs concurrentiels à long terme, dont aucun n'est étayé par des politiques intérieures crédibles qui permettraient de les atteindre.

Il existe des promesses qui s'élèvent jusqu'à 100 milliards de dollars de financement pour les efforts de réduction au sein des pays en développement, mais les récentes discussions lors de la 18e Conférence à Doha ont confirmé que ces promesses sont des promesses fantômes – particulièrement si un financement dans le tiers monde a un impact sur la compétitivité des donateurs.

Comment le gaz de schiste intervient-il dans l'équation ? Il change clairement la donne, avec des implications marché significatives et stratégiques probables. Dans une certaine mesure, le gaz de schiste est là pour durer. Il ne se restreindra pas aux États-Unis. D'autres pays avec un potentiel vont évaluer les risques et les avantages en fonction de leur propres normes mais beaucoup s'y aventureront.

Le gaz de schiste va servir d'arbitre au différentiel tarifaire entre le gaz fondé sur les coûts et celui indexé sur le prix du pétrole. Tout n'est qu'une question de temps. Le prix global inférieur du gaz rendra de nombreux projets frontaliers non économiques – particulièrement en Russie, où les Russes font l'expérience de l'effet cumulatif de la baisse des ventes de gaz, des tarifs moins élevés, d'une productivité en berne et d'opportunités de nouvelles exploitations gazières qui sont trop onéreuses pour le marché. Le président Poutine devra revoir son utilisation stratégique de la politique et des recettes gazières à des fins géopolitiques.

La croissance de l'autonomie américaine à l'égard des combustibles fossiles va soulever la question chez certains de savoir si les États-Unis vont continuer d'avoir un intérêt dans les monarchies du Golfe persique. La plupart pensent que les intérêts américains dans le Golfe vont quand même perdurer.

L'intérêt asiatique croissant dans le pétrole du Golfe va augmenter considérablement les liens entre ces régions tandis que le « pivot asiatique » des États-Unis reflètera les intérêts américains croissants dans le Pacifique. L'angoisse asiatique à l'égard d'une Chine émergente sera définie initialement par la manière dont la Chine va aborder les conflits territoriaux avec le Japon, les Philippines et le Vietnam dans la mer de Chine méridionale. La Chine pourrait au final voir un avantage dans le « pivot » américain, où les intérêts élargis de la superpuissance pourraient opérer et éteindre les feux de brousse locaux.

Mais ces phénomènes géopolitiques en Russie, dans le Golfe et le Pacifique restent de l'ordre du gérable. Ce qui demeure en revanche ingérable est l'échec à affronter réellement le changement climatique et à obtenir un consensus sur la manière dont les pays peuvent collectivement relever ce défi.

Ici, on constate un échec de base de la gouvernance globale et un manque de contexte institutionnel. COP 18 a prouvé que le mécanisme inclusif de l'ONU ne fonctionnera pas tout seul. Il est essentiel d'entendre l'avis de chacun mais cela ne suffira pas à une stratégie consensuelle. D'autres forums mettent régulièrement le changement climatique à l'ordre du jour mais tous s'en remettent aux procédures de la Conférence sur le climat. Il est temps de revoir cette stratégie.

Dans les dernières années de l'administration Bush, le Forum des grandes économies a été créé. Il incluait des pays responsables de la large majorité des émissions globales mais ne s'élevait qu'à 17 membres. Ce n'était pas le reflet du

G20 même s'il existe de nombreux recoupements. Lequel de ces forums serait le plus adapté ? Rien n'est certain, mais dans tous les cas, un consensus est plus probable entre 17 et 20 pays qu'entre 193 pays et 17 000 délégués.

Mais avant de chercher à parvenir à un consensus entre 17 ou 20 pays, il reste une question clé qui peut probablement être résolue uniquement entre la Chine et les États-Unis. Ces deux pays doivent parvenir à un accord sur la différenciation entre les trajectoires de durabilité des émissions des pays développés par rapport à celles des pays en développement/émergents. Cela ne requiert pas un G2 mais reconnaît la centralité des États-Unis et de la Chine pour parvenir à cette compréhension commune clé.

Peut-être que parvenir à cette compréhension clé va faciliter le processus de prise de décision dans nos différents pays. Les gouvernements élus démocratiquement sont incapables d'appliquer les mesures rigoureuses nécessaires pour relever le défi du changement climatique. Il ne s'agit pas là d'un échec de la démocratie – c'est la démocratie au travail jusqu'à ce que les dirigeants identifient une stratégie viable. Les gouvernements autocratiques peuvent disposer de plus de latitude dans la prise de décision, mais pas si ces décisions violent le contrat qu'ils entretiennent avec leurs populations. Chacun a besoin d'une voie stratégique claire.

Plus nous attendons, plus la réponse au changement climatique sera coûteuse pour chacun.