

«Chronique d'un échec annoncé : Mythe et réalité d'un marché mondial du carbone ».

David Martimort (Ecole d'Economie de Paris et Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales) et Wilfried Sand-Zantman (Ecole d'Economie de Toulouse et ESSEC Business School).

La prochaine tenue de la Cop21 suscite un sentiment d'urgence, sentiment partagé par le politique, par l'expert mais aussi par le citoyen. L'effervescence intellectuelle qui en résulte est remarquable. Et, comme toujours, les économistes se projettent aujourd'hui sur la ligne de front du débat avec force abondance de propositions pour un monde meilleur. Beaucoup parmi eux voit ainsi la solution universelle au problème du réchauffement climatique dans la création d'un grand marché mondial du carbone où s'échangeraient librement les permis à polluer.

La démonstration s'appuie sur un socle de connaissances, voire de certitudes, bien connues de la profession. Un prix unique du carbone permettrait à chaque agent économique potentiellement polluant de recevoir les bons signaux sur la valeur sociale de ses émissions et d'évaluer ainsi au mieux leur coût sur l'environnement. Un prix unique permettrait de stimuler une croissance « propre » reposant sur des ruptures technologiques prises au meilleur moment. Enfin, un prix unique permettrait de résister à la tentation de l'arbitrage ou au « dumping environnemental », les acteurs polluants les plus mobiles trouvant des conditions équivalentes où qu'ils situent leurs activités.

Pour donner force à l'argument, les avocats de la cause rappellent la réussite de certaines initiatives de type « *cap and trade* » qui, lorsqu'elles ont été mises en œuvre au niveau local, ont indubitablement été couronnées de succès. Le cas californien peut être érigé en exemple, le régulateur s'étant chargé d'établir un marché du dioxyde de soufre permettant aux acteurs d'échanger librement et efficacement leurs permis à polluer.

Transposer les leçons de ces expériences locales au cadre international n'en témoigne pas moins d'une certaine naïveté quant à la réalité des rapports de force entre Etats souverains. L'objet de ce billet est de montrer pourquoi et de suggérer un mode opératoire qui, s'il renonce à l'*optimum* tant rêvé, n'en fournit pas moins une solution pragmatique, robuste et réalisable.

Rappelons tout d'abord que les négociations environnementales sont des processus complexes entre pays souverains dont le but affiché est de résoudre *un problème de bien public global* : éviter le réchauffement climatique qui fait peser une menace

certaine sur l'avenir de notre planète. Les économistes savent bien que les problèmes de bien public en général, et celui-ci en particulier, ne peuvent être résolus efficacement que si chaque acteur économique renonce à adopter un comportement dit de « *passager clandestin* », ce comportement qui le fait profiter des efforts effectués par d'autres sans lui-même apporter sa propre contribution à la lutte.

L'économie publique traditionnelle suggère qu'un marché de droits jouit de grandes vertus pour résoudre ce problème. Il suffirait donc de créer une institution internationale *ad hoc* et de lui confier l'organisation d'un « *grand-marché transnational* ».

La réalité est toute autre. A la table des négociations, des Etats souverains, libres de choisir les instruments de leurs politiques environnementales comme de quitter ces négociations si leurs prétentions ne reçoivent pas des garanties suffisantes. Des Etats obéissant à leurs propres incitations, leurs propres contraintes institutionnelles. Des gouvernements soucieux du développement économique de leur pays ou de leur propre réélection, et soumis à la pression des groupes d'intérêts locaux. Rien de tel dans les marchés « *cap and trade* » existants dès lors qu'ils sont circonscrits aux frontières d'un pays. Le marché s'impose de fait avec nulle autre option pour les firmes polluantes que d'y participer.

Si le prix du carbone était sagement calculé pour assurer qu'une tonne de carbone soit toujours émise à son coût social, il ne ferait aucun doute que chaque acteur économique produirait alors une quantité de polluants arbitrant équitablement entre les gains privés et les coûts globaux. Les économistes ont bien raison sur ce point. Les avocats du marché suggèrent alors que des transferts forfaitaires entre ces mêmes acteurs, peut-être par le truchement d'une allocation initiale des droits suffisamment réfléchie, suffiraient sans nul doute à inviter la participation du plus grand nombre. Les pays plus polluants achèteraient des droits qu'ils redistribueraient en interne comme bon leur semblerait, jouissant en cela du pouvoir que leur confère le Principe de Subsidiarité. Les pays moins polluants pourraient quant à eux vendre ces mêmes droits. Mais une question liminaire se pose alors. Comment déterminer cette allocation initiale sans risque de manipulations, sans que certains Etats désireux d'augmenter leurs dotations initiales de droits ne prétendent que le *statu quo* n'est finalement pas si mal pour eux et qu'il est préférable d'en rester là? Comment éviter ainsi que les permis ne soient distribués trop généreusement, comme l'expérience européenne a pu le montrer?

En portant haut l'étendard du marché, beaucoup d'économistes oublient ainsi le conflit fondamental entre incitations et participation, un écueil qu'aucune institution désireuse de résoudre ce problème du « *passager clandestin* » ne peut éviter. Et ce conflit est inhérent à toute situation où les agents économiques sont hétérogènes dans leur évaluation des coûts et bénéfices de leurs engagements et sont prêts tout à la fois

à surévaluer ces coûts comme à sous-estimer ces bénéfices. L'information privée détenue par les acteurs quant aux coûts et bénéfices exacts de l'action devient alors un obstacle majeur à la négociation. A ce titre, la lutte contre le réchauffement climatique offre un cas d'école illustré par les échecs répétés de ces négociations.

C'est en effet cette tension entre incitations et participation qui a engendré l'échec répété des différents épisodes de négociations. Et c'est précisément lorsque le marché fonctionne parfaitement que les négociations multilatérales réussissent tout autant. Comment oublier cette leçon fondamentale des travaux du Prix Nobel Ronald Coase? Et comment imaginer que le double objectif consistant à assurer la participation à la lutte contre le réchauffement la plus large et à inciter les acteurs aux bonnes actions puisse être atteint avec le seul instrument qu'offre le marché : le prix de la tonne de carbone ? Les anglo-saxons aiment à souligner que l'« *on ne tue pas deux oiseaux avec une seule pierre* ». L'expertise économique, si elle est désireuse d'avancer des propositions pragmatiques, se doit de prendre conscience de ces limites opérationnelles.

Pourtant, des solutions existent et la théorie économique en propose certaines si on prend soin d'y prêter quelque attention. La tension entre incitations et participation peut en effet être atténuée en renonçant au mythe du marché. Il suffit pour cela de s'appuyer sur une combinaison de politiques qui assurent à la fois la participation de tous et qui suscitent les bonnes incitations à l'action pour les pays les plus à même de réduire leurs émissions. Aucune politique universelle mais un menu de deux options autorisant chaque pays à adopter les mesures qui lui semblent les plus adéquates selon son bon vouloir. Le problème d'information asymétrique est alors résolu *de facto*, chaque Etat choisissant l'option qui lui convient le mieux, les choix révélant ainsi les préférences.

La première option offerte par ce mécanisme part du constat que les Etats les plus polluants ne réduiront guère leurs émissions comme le montrent les récentes propositions de la Chine quant à sa trajectoire d'émissions. Ils ne pourront contribuer à l'effort global du moins à court terme, qu'en abondant à un *Fond Vert*. A charge pour ces pays peu vertueux de financer ces flux financiers par une politique fiscale domestique bien pensée. A charge pour la communauté internationale d'assurer l'effectivité de ces contributions en menaçant les pays concernés de sanctions commerciales si besoin est. Pour garantir la participation de ces pays à fortes émissions, ces contributions au *Fond* doivent reléver leurs bénéfices escomptés d'une réduction des émissions globales. Le deuxième pan du mécanisme consiste à allouer les fonds ainsi collectés aux pays ayant les coûts d'opportunité de l'action les plus faibles en fonction de leurs performances environnementales. Que la réduction de leurs émissions soit significative et les fonds distribués seront d'autant plus importants. C'est le volet « incitatif » du mécanisme. Deux objectifs, deux instruments ; la théorie économique sait aussi faire preuve d'une certaine logique.

Souhaitons pour conclure que les décideurs puissent s'appuyer sur l'expertise

économique lors des débats futurs et souhaitons enfin que cette dernière ne soit ni naive, ni idéologique. L'importance des enjeux l'exige.