

POUR UN ACCORD CLIMATIQUE AMBITIEUX ET CREDIBLE A PARIS

APPEL D'ECONOMISTES

La négociation climatique engagée dans le cadre des Nations-Unies ne s'est pas véritablement emparé des questions économiques fondamentales liées au changement climatique.

Le climat est un bien commun profitant à tous les habitants de la planète. Chaque tonne de CO_{2eq} émise (CO₂ et autres gaz à effet de serre) contribue à détruire ce bien dans les mêmes proportions. Protéger ce bien implique de mettre un prix au carbone pour que chaque acteur économique règle le coût des dommages climatiques résultant de ses émissions. Pour avoir un réel impact sur le dérèglement climatique, la conférence de Paris doit créer un cadre coopératif avec des incitations économiques puissantes, basées sur trois principes :

Principe 1

Tous les Etats devraient in fine être confrontés au même prix du CO_{2eq}

Principe 2

La tarification du carbone doit inciter à une participation universelle

Principe 3

Il faut déjouer les comportements de « passagers clandestins »

La création d'un cadre coopératif attirant le plus grand nombre de pays est l'enjeu historique de la COP-21. Pour être crédible, un tel cadre implique de créer des incitations économiques agissant à l'échelle internationale. Les économistes signataires de cet appel souhaitent porter à la connaissance des décideurs publics ce constat partagé sur le diagnostic des blocages actuels de la négociation pour tracer les pistes envisageables de solutions.

Pour accéder à la liste des signataires, visiter notre site : [TSE- CEC Joint initiative](#)

POUR UN ACCORD CLIMATIQUE AMBITIEUX ET CREDIBLE A PARIS

ELEMENTS DE REFLEXIONS ECONOMIQUES

1. Le constat : la négociation internationale en mode surplace

Le climat est un bien profitant à tous les habitants de la planète. Son altération par les activités humaines est une forme de « tragédie des communs » dans laquelle aucun acteur pris individuellement n'a d'incitation à protéger le bien commun. L'action efficace pour protéger le bien commun exige la participation de tous. Or, chaque acteur du jeu, individu ou pays, a intérêt à se comporter en « passager clandestin » pour cueillir le bénéfice de l'action des autres, tout en retardant au maximum sa propre participation. Un accord climatique ambitieux doit résoudre ce problème du passager clandestin.

La négociation climatique internationale démarre en 1990, avec la publication du premier rapport d'évaluation du Groupement Intergouvernemental des Experts sur le Climat (GIEC), destiné à informer les décideurs politiques des risques collectifs que fait peser l'accumulation des rejets anthropiques de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Ce constat sera approfondi et affiné jusqu'au 5^{ème} rapport du GIEC tirant une nouvelle sonnette d'alarme sur le rythme actuel des émissions mondiales qui nous met collectivement sur le chemin d'un réchauffement moyen bien supérieur à 2°C. Ce constat est partagé par l'ensemble des grandes institutions scientifiques s'étant penché sur la question.

En 2009, la conférence de Copenhague aboutit à un accord déclaratif qui introduit un processus de négociation, de type « *pledge and review* », dans lequel chaque pays peut déposer, comme au « libre-service », les engagements qui lui conviennent, sans procédure commune et indépendante de Mesure Reporting et vérification (MRV) et sans pénalité en cas de non-respect. L'accord est complété d'une promesse de transfert de 100 milliards de dollars par an, des pays riches vers les pays en voie de développement (PVD).

Ce processus *pledge and review* ne résout pas le problème du passager clandestin. En autorisant les Etats à « jouer la montre », il pourrait même les inciter à réduire leurs efforts pour revenir plus tard en position de force à la table de négociation. Il ne résout pas davantage la question de la participation des PVD, comme le montrent les difficultés de mise en œuvre du « Fonds vert ».

Les travaux préparatoires à la COP-21 réalisés sous l'égide de la Commission Stern/Calderon et du partenariat IDDRI/Sustainable Development Solutions Network, suggèrent qu'une logique de coopération internationale rendrait plausible des trajectoires rapides de décarbonation. Ces travaux mettent en avant les multiples co-bénéfices associés à une accélération de l'action face au changement climatique, notamment en termes de lutte contre les pollutions locales, de sécurité énergétique et alimentaire, de nouvelles technologies et d'innovations. Ces co-bénéfices stimulent les initiatives en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre mais ne résolvent pas le problème du passager clandestin au niveau mondial.

Si on reste dans le processus actuel de négociation, la conférence de Paris risque de déboucher sur un accord purement déclaratif dans lequel pourraient s'agréger des contributions hétéroclites de gouvernements. Sans incitations économiques crédibles, ces promesses n'engagent que ceux qui veulent y croire. C'est pourquoi la question des instruments économiques et de la tarification du carbone par les différents pays doit revenir sur la table de négociation.

2. La conférence de Paris doit poser les bases d'une tarification internationale du carbone

Le principe de base de la tarification internationale du carbone est transparent. Le climat est un bien commun planétaire. Chaque tonne de CO_{2eq} (CO₂ et autres gaz à effet de serre) émise dans le monde contribue de la même façon à la destruction de ce bien. Ceux qui les émettent aujourd'hui n'intègrent pas cette externalité négative dans leur processus de décision. Pour muter efficacement vers une économie bas carbone, il faut introduire un nouveau prix dans le système économique qui indique à chaque émetteur de CO_{2eq} le coût du dommage climatique induit et qui le lui fasse intégrer dans son calcul économique.

La mise en œuvre d'une telle tarification du carbone dans le cadre multilatéral est complexe car elle doit trouver des compromis entre de multiples intérêts contradictoires à court terme tout en restant en ligne avec le principe de « responsabilité commune mais différenciée » énoncé dans la Convention cadre de 1992. Pour effectuer une réelle avancée, l'accord climatique de Paris pourrait s'inspirer de trois principes.

Principe 1 : Tous les Etats devraient in fine être confrontés au même prix du CO_{2eq}

Le principe 1 limite le coût global de l'action en incitant à réduire les émissions les moins coûteuses, ce qui assure l'efficacité du dispositif d'ensemble. Il respecte la subsidiarité, puisque sa mise en œuvre n'impose pas de politique environnementale spécifique : chaque Etat reste libre de déterminer sa propre politique climatique. Ce principe laisse aussi ouverte la question du mécanisme permettant d'atteindre ce prix unique. Par exemple, il pourrait être proposé de créer une institution internationale qui taxerait chaque Etat signataire au prorata de ses émissions nationales. Alternativement, un accord international pourrait allouer à chaque pays signataire un quota d'émissions négociables, ce qui pourrait permettre de créer un marché d'échange sur lequel s'établirait un prix universel du CO₂. Chacune de ces deux voies pourrait être construite graduellement, sur la base d'une coalition initiale de pays décidant d'instituer un prix au carbone, avec l'objectif d'élargir ensuite progressivement la coalition.

Principe 2 : la tarification du carbone doit inciter à une participation universelle

Que l'on collecte une taxe carbone mondiale ou que l'on distribue des quotas négociables (gratuitement ou par enchères), la question de la distribution des efforts et des bénéfices entre pays se pose dans tous les cas. Les revenus collectés par la taxe internationale sur le carbone ou par la vente aux enchères des permis d'émission devraient être redistribués de façon à inciter les pays réticents à rejoindre un accord climatique universel et pourraient financer tout ou partie des 100 milliards promis à Copenhague. En cas de répartition gratuite des quotas négociables, la règle d'allocation entre pays devra répondre aux critères d'équité et d'incitation à la participation universelle. Un système hybride couplant intégration des marchés carbone en construction et « bonus-malus » carbone international pourrait être envisagé. Le malus carbone serait une contribution que chaque Etat devrait honorer sur la part de ses émissions dépassant la moyenne mondiale par habitant. Les sommes collectées seraient dirigées vers les pays faiblement émetteurs, au prorata de l'écart par rapport à la moyenne des émissions par habitant, à condition qu'ils acceptent de rejoindre le système commun de MRV. Un bonus calculé sur la base de un dollar la tonne de CO₂ constituerait une très forte incitation pour construire d'ici 2020 un système commun de MRV. A 7 dollars la tonne, les 100 milliards seraient financés.

Principe 3 : Il faut déjouer les comportements de passagers clandestins

L'existence d'incitations positives risque de ne pas suffire à prévenir les comportements de passagers clandestins. C'est pourquoi il faut prévoir le bâton de pénalités internationales suffisamment dissuasives pour déjouer de tels comportements. Les bénéfices d'une stratégie de passagers clandestins (création d'emplois dans les industries brunes, rente pétrolière, charbonnière et gazière,...) pourraient s'avérer d'autant plus élevés que la coalition climatique sera large. Plusieurs mécanismes pourraient dès lors être examinés. Parmi ces mécanismes, les pays appartenant à la coalition s'engageant à mettre en œuvre les principes 1 et 2 pourraient par exemple obtenir un droit de recours auprès de l'OMC pour imposer un tarif douanier sur les biens et services en provenance de pays refusant de rejoindre la coalition ou la rejoignant mais ne tenant pas leurs engagements. Une autre voie porte sur le rôle que pourraient jouer des institutions internationales tel que le FMI ou la Banque Mondiale. Cela consisterait par exemple à imputer à tout pays ne tenant pas ses engagements une augmentation annuelle de sa dette souveraine, égale à ses émissions de CO_{2eq}, valorisées au prix du marché mondial (ou de la taxe).

La création d'un cadre coopératif attirant le plus grand nombre de pays est l'enjeu historique de la COP-21. Pour être crédible, un tel cadre implique de créer des incitations économiques puissantes à l'échelle internationale. Un prix mondial du carbone constitue l'objectif final. La conférence de Paris, en garantissant une large participation et une réelle transparence, doit permettre de franchir un pas décisif dans cette direction.