

A quoi peuvent servir les économistes pour préparer l' accord-Climat de Paris ?

Dominique Finon, 7 juillet 2015*

Jean Tirole et Christian Gollier, économistes de renom s'il en est, de l'Ecole d'Economie de Toulouse, proposent dans une [tribune récente](#) parue dans *Le Monde* que pour avoir un accord efficace à Paris, il faut un prix du carbone qui soit mondial pour faire des choix rationnels et efficaces. Pour ce faire, affirment-ils, la solution la plus efficace reposerait sur un système d'engagements contraignants et de quotas d'émissions échangeables entre pays. C'est dans ce système d'accord que tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, devront s'engager. Bien sûr leur proposition est moins simpliste et plus large pour faire rentrer les pays pauvres dans le jeu : le prix mondial ne serait possible que s'il est assorti de compensations, sous forme d'allocation de quotas gratuits aux pays en développement pour organiser des flux financiers vers eux, et leur rendre l'accord acceptable. Ces auteurs laissent courageusement les politiques définir le niveau des quotas par pays et des allocations gratuites, ce qui, somme toute, leur permet de présenter une solution élégante... mais qui ne tient aucun compte de l'échec des vingt dernières années des engagements du protocole de Kyoto.

Ces économistes font signer actuellement un manifeste intitulé [Pour un accord climatique ambitieux et crédible à Paris](#), allant en ce sens en s'alliant avec Christian de Perthuis et Jean-Pierre Jouvot deux économistes qui ont obtenu d'importants financements de la Caisse des Dépôts pour travailler sur l'économie du climat. [Ces derniers proposent](#) ainsi qu'à Paris on s'entende sur une même norme d'émissions par tête pour tous les pays afin de respecter le fameux 2°C d'élévation maximale de la température de la planète. Les pays qui sont au-dessus paieraient un malus dont les recettes serviraient à financer les pays qui se situent en dessous, donc les pays en développement. On verrait ainsi se révéler un prix du carbone et s'amorcer d'énormes flux financiers de plusieurs centaines de milliards de \$, gérés par on ne sait quel organisme international, qui iraient des Etats-Unis, de la Chine, du Canada, l'Australie et l'Arabie Saoudite, etc. vers l'Inde, le reste de l'Asie du Sud-est, le Nigéria, l'Afrique subsaharienne. Rassurons nous, l'Union européenne serait juste au niveau de la norme.

Un irréalisme coupable

Faisons un peu d'humour : la seule bonne idée, ancrée dans une compréhension fine de la réalité géopolitique actuelle, de l'histoire des négociations, et en général de toute la réflexion que les différents acteurs du secteur ont accumulée pendant les 25 dernières années, serait donc de mettre en place un marché international du carbone. Mais il y a deux *hic*.

Le premier c'est que le fondement de toute architecture climatique qui en appelle à un prix du carbone révélé par le marché demeure un système d'engagements contraignants. Or, il n'y a plus un seul pays qui imagine adopter à Paris une position de négociation aussi irréaliste, compte tenu de la position de retrait des Etats-Unis empêché d'agir en leader par son propre système politique. Pour amener des solutions faisables à Paris, il faut admettre que tout accord incluant des

* Dominique Finon est chercheur au [CIRED](#). Cette tribune se trouvait sur le site du CIRED, mais il semble qu'elle en a été retirée, puisque [le lien initial](#) ne fonctionne plus.

engagements contraignants pour les Etats-Unis soit refusé par le Congrès fédéral, ce qui oblige l'Etat américain à n'agir qu'avec ses instruments juridiques et à ne pouvoir négocier qu'un accord avec engagements volontaires. Une non-ratification d'un accord contraignant par le Congrès aurait un coût politique très élevé en justifiant la défausse des grands pays émergents émetteurs.

Le second hic est que l'expérience du protocole de Kyoto montre qu'un système contraignant ne peut pas marcher. Si les engagements climatiques sont juridiquement contraignants et qu'ils sont exécutoires en droit international, (ce qui, au passage, ne veut pas dire grand-chose si il ne peut pas y avoir de sanctions crédibles en cas de non-respect, ce qui était le cas), il y a d'importants contre-effets. Les pays ne connaissent pas vraiment le coût de l'effort sur lequel il s'engagerait de façon contraignante au risque de payer une pénalité. Ils ne signent que s'ils peuvent prendre un engagement auquel ils sont en mesure de se conformer facilement. Ils finissent par prendre des engagements qui relèvent du plus petit dénominateur commun, sans faire d'efforts supplémentaires qui seraient possibles.

Ensuite s'ils ne peuvent pas respecter leurs engagements- comme les États-Unis et plus tard le Canada, la Japon , la Russie - soit ils refusent de ratifier, soit ils décident de sortir du traité. Ou encore, certains préfèrent ne pas s'engager pour ne pas se contraindre.

Vers un accord pragmatique

L'approche qui est en train de se dessiner sous l'influence des Américains et les Chinois pour l'accord de Paris reposera sur des engagements volontaires, les fameux INDC (Intended Nationally Determined Contributions), associé à un système de suivi appelé crédibiliser les engagements. Cette approche permettra des efforts d'intensité différente. Les pays de niveau de développement comparables formeront des groupes *de facto* au sein desquels se développeront des politiques spécifiques sous le parapluie de l'accord.

Comparativement à ce qui en était depuis Kyoto où il y avait un engagement simple sur le niveau d'émissions totales, les pays mettront sur la table des objectifs, des programmes et des instruments variés : taxe, système de permis d'émissions, subventions financées par les revenus de la taxe, normes d'émission, programme spécifiques en efficacité énergétique, renouvelables, mobilité durable, etc. Des effets d'entraînement pourront en ressortir, si elle s'accompagne d'une volonté politique des Etats leaders.

Après Paris, les plans nationaux pourront commencer à se connecter ensemble. Ses connexions créeront une dynamique de négociation positive dans le futur au fur et à mesure des Conférences des Parties successives. Des méthodes de comparaison et de suivi peuvent être progressivement mises au point dès les prochaines COP. Des engagements volontaires pourront alors être reformulés de telle sorte à ce qu'ils puissent être comparés. Les vérifications par une instance internationale, que les pays émergents sont réticents à accepter, trouveront au début des solutions pragmatiques, sans être formalisées dans l'accord au départ.

Le second aspect prioritaire de l'accord de Paris doit être le développement de modes de financement coopératif allant jusqu'à 100 milliards de \$ vers 2020, à côté du Green Fund actuel de 10 milliards de \$. Pour bien des pays en développement, l'enjeu principal est l'adaptation qui va demander des fonds croissants, ce qui augmente l'enjeu d'une telle évolution. Si un nouveau mécanisme bien abondé peut

se mettre en place, ce sera aussi un moyen d'accroître la confiance et les possibilités d'implication des pays pauvres et des pays émergents dans des engagements volontaires.

C'est la complémentarité de ce volet financement avec les engagements volontaires, qui pourrait donner de la crédibilité à ces engagements. En effet si un pays en développement ne respecte pas son engagement, le financement coopératif qui lui est destiné pourrait être supprimé.

Des programmes d'investissement

Quid alors du prix du carbone ? Le débat entre les petites chapelles françaises sur la nécessité d'un prix du carbone (différenciée ou non par pays, par usages, etc.) n'est pas totalement vain. Les économistes qui sont les plus ouverts aux réalités économiques de ce bas monde reconnaissent qu'on ne peut rêver d'un prix unique pour la simple raison que les pays ont des niveaux de développement très différents et que l'utilité économique d'un \$ supplémentaire est très différente entre l'Américain ou l'Européen moyen et un ouvrier indien. Même chose sur les différences entre modes de fabrication : une taxe carbone à 50 \$/tCO₂ ferait pratiquement doubler le prix du ciment en Inde et ralentir le programme de logements, alors qu'elle ne ferait croître que de 15-20% le prix du ciment en Europe. Sans doute un jour lointain les prix du carbone utilisés ici et là s'aligneront, mais nos grands économistes oublient ce type de problème théorique où il faut marier efficacité et équité par des approches de «second rang», comme nous disons dans notre jargon.

Pour bien situer cet enjeu du prix du carbone, il faut savoir déjà qu'il ne guide les décisions de long terme que s'ils se situent à des niveaux très élevés en cas d'incertitude de prix. Il faut savoir aussi que tout investissement bas carbone en énergies renouvelables, en captage du carbone, en programme de rénovation thermique des logements, est très intensif en capital et d'autant plus risqué que le prix du carbone est instable et le prix international des énergies fossiles très variable. Il faut savoir que la baisse récente du prix du pétrole de 115 à 50 \$/bl équivaut à une baisse du prix du carbone d'environ 150€/tCO₂, à ce qui annule tout effet d'un prix du carbone de 30 ou 50 €/tCO₂.

Pour que de réelles incitations à investir se développent, les solutions sont ailleurs. A côté de méthodes sans lien avec un prix du carbone comme la fermeture de centrales à charbon que propose entre autres l'Agence internationale de l'énergie, la solution réside dans des programmes de développement d'infrastructures bas carbone et d'efficacité énergétique bénéficiant de ces dispositifs financiers, sous réserve du contrôle par les gouvernements du coût des émissions évitées par rapport au prix tutélaire. D'ailleurs si on veut utiliser le prix du carbone comme outil principal d'une politique carbone, son efficacité n'est garantie que si il est adossé à une myriade de mesures diverses, comme le montre l'expérience souvent citée de la taxe suédoise de 115 €/tCO₂.

Les investissements doivent être alors adossés à des modes de transfert du risque sur les Etats, comme les Britanniques viennent d'en créer dans le domaine des investissements électriques avec des contrats financiers de long terme à revenus garantis. Ou bien il faut les adosser à des financements novateurs reposant sur une valorisation de l'«actif carbone» qui soit garantie par les Etats et les organismes financiers internationaux (FMI, Banque Mondiale), comme le proposent Michel Aglietta et Etienne Espagne dans [une note récente du CEPII](#), ou Pascal Canfin et Alain Grandjean dans [leur rapport](#) rendu au chef de l'Etat fin juin.

Le simple besoin d'un prix tutélaire du carbone

On aurait bien sûr besoin d'un prix du carbone au plan mondial pour guider les décisions des entreprises et les coopérations financières. Le besoin réel est celui d'avoir un prix de référence, un prix tutélaire qui serve à cela. La définition d'un prix tutélaire (sans doute modeste au départ autour de 20\$/tCO₂ par exemple) et sa trajectoire de croissance mériteraient d'être discutées à Paris et de figurer dans l'accord. L'avantage d'un prix tutélaire est de ne concerner que les investissements futurs et non pas les systèmes industriels et technologiques existant et les paiements à faire pour les équipements émetteurs actuels... Un prix du carbone dans l'accord de Paris ne peut être qu'une conséquence de l'accord et non pas son fondement, comme le veulent mes collègues économistes de grande renommée. Un tel prix à mon sens serait suffisant pour répondre à l'attente des grandes entreprises vis-à-vis d'un prix du carbone. Rien n'empêche qu'en parallèle les pays les plus engagés mettent une taxe carbone pour leur pays ou un système de quotas de sévérité croissante, mais cela ne relève que de leur souveraineté.

A quoi servent les économistes ?

Il ne sert à rien de fantasmer sur un accord qui reposerait sur l'utilisation élégante, mais naïve de la théorie en continuant de rêver d'engagements contraignants, ce qui pousse certains de ces économistes à accuser les négociateurs de ne rien comprendre aux enjeux. Ce n'est tout simplement pas négociable. Il faut rechercher un nouveau régime international créant une dynamique d'adhésion progressive et d'approfondissement des engagements volontaires, en se basant sur une coopération financière Nord-Sud solide.

Si l'accord de Paris ne repose pas sur des engagements contraignants, cela ne signifie pas que ce sera un échec. L'important est d'avoir un traité qui ait un impact en recherchant des solutions pragmatiques permettant l'adhésion du plus grand nombre de pays. Le chemin sera long ensuite. Et c'est là où les économistes ont un rôle à jouer plutôt que d'embrouiller le peuple avec des idées qui ne brillent que d'apparence.

Nous, économistes, devons partir de la réalité existante et dire comment avancer. Notamment nous avons à regarder comment rendre les INDC comparables, comment les évaluer avec des modèles économiques réalistes et pertinents, comment les faire devenir des engagements crédibles au fur et à mesure des prochaines Conférences des Parties, comment susciter des rapprochements entre pays de niveau économique comparable. C'est ce qu'on déjà compris des économistes américains de renom, tels que [Robert Stavins](#) de Harvard, ou [William Pizer](#) du Belfer Center d'Harvard, etc.

Paris ne sera que la première étape d'un processus qui sera très long... sauf si de réelles volontés politiques se manifestent depuis les pays leaders, sans nostalgie d'engagements contraignants. Les économistes doivent s'abstenir de lancer leurs grands idées pour se faire plaisir et de créer un monde d'incompréhension. Dieu soit loué, on me dit que peu de monde n'est dupe dans les administrations compétentes.