

Synthèse n° 3, Juin 2009

NEGOCIATIONS CLIMATIQUES

I. CADRE D'ANALYSE

1. Les conditions d'une action précoce. L'analyse de Jean Tirole¹ part du constat que les engagements effectifs des Etats à infléchir leurs trajectoires d'émissions de gaz à effet de serre demeurent rares. De plus, le peu d'actions engagées l'est souvent à des coûts excessifs, les valeurs des coûts marginaux du CO₂ évité étant très hétérogènes. Surtout, il souligne le risque d'un accord fondé sur des engagements peu crédibles, dans lequel les Etats seront de fait incités à encore reporter leurs efforts, pour être en situation d'obtenir de meilleures compensations dans les négociations futures. Ceci le conduit à souligner trois éléments-clefs de ces négociations :

- La nature particulière des négociations climatiques, par rapport à d'autres négociations multilatérales telles que l'OMC. Dans ce cas, il n'y a pas en effet d'incitations directes à coopérer, chaque pays ayant intérêt, au contraire, à se comporter en « passager clandestin », comptant sur les actions d'atténuation des autres.
- L'importance du critère d'efficacité, qui conditionne l'ambition des efforts qui peuvent être acceptés.
- La nécessité de s'inscrire dans un horizon long, avec des engagements, et des trajectoires de prix du carbone crédibles, pour orienter les choix d'investissements et de R et D.

2. Un marché de droits d'émissions négociables décloisonné. Jean Tirole plaide ainsi pour un accord incluant au plus vite les grands pays émergents et les pays occidentaux dans un système global d'échange de droits d'émissions (« cap and trade »). Pour cela, il faut aborder frontalement la question de la règle d'allocation des permis, qui constitue l'instrument approprié de compensation, pour rendre acceptable, par les différents pays, un accord global, et ainsi permettre : de mobiliser les gisements d'atténuation à faible coûts existant dans les pays émergents ; sans qu'ils se sentent pénalisés par rapport à leur développement. En effet, la mise en place de transferts monétaires directs pour assurer cette acceptabilité est peu crédible. Dans cette perspective, il convient aussi de bien distinguer la structure des allocations de permis, de celle des émissions qui seront réalisées finalement, après la mise en jeu des possibilités d'échanges. Ceux ci ne doivent pas être contraints, car ils sont nécessaires pour

¹ cf. résumé de son exposé en Annexe

réaliser une répartition efficace des efforts, reflétant la localisation des gisements d'abattements les moins coûteux. La structure de l'allocation initiale doit par ailleurs intégrer les contraintes de « realpolitik » qui conditionnent la réalisation d'un tel accord global.

3. Un marché efficace. Il faut pour cela tirer tous les enseignements du fonctionnement, -et des dysfonctionnements, par comparaison avec celui du SO₂ aux Etats-Unis-, du marché européen, et favoriser ainsi l'émergence d'une trajectoire de prix du carbone s'appliquant à l'ensemble de l'économie mondiale. Afin de favoriser la R et D et l'innovation, il est proposé d'établir un mécanisme de prix plancher des permis d'émissions, pour garantir aux investisseurs une rémunération minimale de leurs investissements précoces.

II. ELEMENTS DE DISCUSSION

1. Intégration progressive versus accord global. Au delà des sujets ponctuels, la principale question vis à vis de cette démarche est la suivante : doit-on privilégier une telle approche globale, avec le risque d'un blocage (au moins transitoire) du processus, ou privilégier une approche progressive, engrangeant à chaque étape, les progrès et les partenaires qui peuvent l'être. A cet égard, les arguments à prendre en compte sont :

- d'un côté, la possibilité, qui ne fait aucun doute, d'améliorer les mécanismes existants, tels que les mécanismes de projets (MDP), aujourd'hui très imparfait,

- de l'autre, le risque que cette démarche n'exacerbe en fait les comportements de « passager clandestin », en désincitant les pays demeurant en dehors de l'accord à le rejoindre, dès lors qu'ils bénéficient de financements ou de crédits malgré tout...

En pratique, cette opposition polaire est caricaturale, mais ceci conduit, à tout le moins, à souligner la nécessité d'évaluer rigoureusement les progrès escomptés au regard de ce risque, et par là de bien situer les limites, au delà desquelles un accord « à tout prix » ne conduira qu'à la poursuite des trajectoires tendancielle d'émissions.

2. Prix du carbone et subventions à la recherche et l'innovation. Economies d'énergie comportementales et R et D sont maintenant perçues comme complémentaires. L'émergence, sur les marchés de droits d'émissions, d'une valeur carbone constitue par ailleurs un élément essentiel pour stimuler la R et D. Il demeure cependant un débat instrumental, concernant l'articulation à établir : entre l'établissement de mécanismes de « cap and trade » et les politiques technologiques, et plus particulièrement celles visant de nouveaux produits (plutôt que l'amélioration des technologies polluantes existantes). La nature de ces politiques doit cependant être précisée.

3. La Chine. Sa position initiale de négociation semble exclure son inclusion rapide dans les mécanismes de « cap and trade ». Son souci est en effet de ne pas contraindre son développement économique. Il faut aussi tenir compte de la situation excédentaire de sa balance des paiements, ou encore des contraintes de son organisation interne. Cela pose cependant de multiples questions, car allocation de quotas, et accès au MDP ou transferts

technologiques devraient être partiellement échangeables. Dans ces conditions, on est amené à s'interroger : les règles d'allocation appropriées pour les inclure dans le mécanisme de « cap and trade » ont-elles été suffisamment approfondies ? Peut-on, sinon, structurer dès maintenant les conditions de son inclusion future dans le marché international de permis pour éviter les désincitations évoquées ci dessus ?

4. Liquidité et efficacité du marché international de droits d'émissions. Le problème soulevé est que le marché interétatique de quotas ne concernera qu'un nombre limité d'acteurs. Comment éviter des comportements monopolistiques ? Faudrait-il, par exemple, définir des règles complémentaires favorisant la mise aux enchères des quotas, au niveau interne des pays, par exemple ?

5. Liens avec les autres institutions multilatérales. Ceux-ci sont généralement abordés avec circonspection dans le cadre de la négociation climat. Ceci n'empêche pas cependant que le Mexique bénéficie, par exemple, de prêts de la Banque Mondiale pour sa politique climatique. L'OMC est aussi incontournable vis à vis de tout mécanisme d'ajustement tarifaire aux frontières, de même que le FMI si l'on veut crédibiliser les engagements climatiques des Etats en terme de dette souveraine. Ceci suggère donc que ces différents liens à développer devraient être examinés.

Cette synthèse a été validée le 15 septembre 2009

Annexe 1

1. Résumé de l'exposé de Jean Tirole.

L'attentisme compréhensible des accords de Kyoto ne doit pas être de mise à Copenhague 12 ans plus tard. Un accord a minima, basé sur des objectifs nationaux non contraignants et laissant libre cours aux lobbies de négocier des régimes spéciaux, augmenterait substantiellement le coût de l'atténuation, en privant la planète de ses gisements d'abattement les plus attractifs et en créant une incitation à ne pas réduire la pollution existante (ou même à investir dans des équipements riches en carbone) dans l'anticipation de compensations futures

A l'Ersatz d'accord qui se profile, on pourrait substituer une approche gagnant-gagnant basée sur un marché de droits d'émissions négociables décloisonné, sur des transferts compensatoires prenant la forme d'une distribution des permis aux Etats (qui bénéficieraient du principe de subsidiarité pour l'allocation interne de ces permis), et sur une lisibilité et crédibilité à long terme incitant les acteurs économiques à installer des équipements non polluants et à innover dans les technologies vertes.

Le rapport se penche ensuite sur la conception de la politique publique en insistant sur les dangers bien connus, mais le plus souvent oubliés, des politiques réglementaires et sur la nécessité des instruments économiques. Il statue contre les accords sectoriels qui isoleraient certaines activités d'un signal prix du carbone global et apporte un certain nombre de pistes d'amélioration du système ETS.

Enfin, le rapport exprime des doutes sur la continuation du mécanisme MDP, une fausse bonne idée. Si ce mécanisme encourage de nécessaires transferts vers les pays du sud, il possède de graves lacunes et de plus retarde la conclusion d'un accord global. La justice doit se concevoir au niveau des allocations, pas au niveau des objectifs.

2-Résumé des contributions.

Le Rapport de Jean Tirole se focalise sur la question des conditions d'efficacité et de mise en œuvre d'un accord international sur le climat. Celle-ci a cependant, en amont, comme préalable, une vision économique de l'objectif de stabilisation à se fixer. A cet égard, Christian Gollier tire les leçons des débats suscités par le rapport Stern. Il souligne l'importance de l'élément « risque », l'action précoce se justifiant par la probabilité, certes faible, mais suffisante, de scénarios catastrophiques. Il s'agit donc d'une démarche de précaution. Mais celle-ci peut être étayée maintenant par de nombreux travaux d'évaluation des coûts et des dommages potentiels du changement climatique.

S'agissant des coûts, la synthèse des travaux de modélisation réalisée par Renaud Crassous s'inscrit aussi dans une vision plus pessimiste que celle portée par Stern, d'une action nécessaire, mais aussi potentiellement plus coûteuse que ce qui était suggéré alors. Evolution des comportements et nouvelles technologies apparaissent complémentaires, pour relever le défi technique et économique des réductions des émissions de gaz à effet de serre. Les mécanismes de flexibilité introduits à Kyoto sont essentiels pour atteindre cette efficacité économique. Christian de Perthuis suggère que leur pleine efficacité nécessite d'y intégrer les acteurs privés, et non seulement les Etats.

L'analyse, par Blandine Barreau des intérêts en présence souligne leur divergence et, par là, la difficulté qu'il y aura à construire un marché de CO₂ d'envergure mondiale, compte tenu notamment des réticences américaines et chinoises à accepter des engagements qu'ils jugent trop contraignants. L'Europe a démontré sa volonté de jouer un rôle moteur en ce domaine, et sa capacité à établir un système de quotas CO₂ effectif sur une large échelle. Certaines de ses imperfections initiales sont en cours de correction. Cependant, Dominique Bureau estime que l'exemple européen serait plus convaincant si la lisibilité à long terme du dispositif était mieux établie.

Rapportés au nombre d'habitants, les Etats-Unis sont plus gros émetteurs de CO₂. Leur retour récent dans la négociation interétatique est associé à un volontarisme affiché de s'engager résolument dans une transition énergétique, s'appuyant sur leur dynamisme technologique. Blandine Barreau et Hervé Pouliquen rappellent cependant, qu'en dépit des initiatives privées et locales, cette politique demeure encore au stade des intentions. De plus l'acceptation d'un accord par le Sénat nécessitera de convaincre celui-ci que leur compétitivité vis à vis de la Chine a été préservée.

Symétriquement, la Chine, qui est devenue le premier émetteur en 2007, reconnaît aussi un besoin de transition énergétique. Mais celui-ci ne doit pas hypothéquer sa croissance, ce qui conduit ce pays à adopter une position initiale de négociation très ferme (cf. Johanna Buba et Blandine Barreau), excluant de prendre des engagements chiffrés de réduction à horizon de moyen terme, et réclamant, à titre préalable : des efforts suffisants des pays développés, et des transferts technologiques, même si leur position à cet égard est plus complexe comme le montre Rémi Lallement.

A côté de ces trois entités, Johanna Buba signale le rôle d'autres acteurs clés de la négociation qui soulèvent différents problèmes particuliers. Ainsi, l'Inde, consciente de sa vulnérabilité, insiste sur les fonds d'adaptations. Les détenteurs des ressources fossiles, OPEP, mais aussi Canada, sont évidemment incontournables. Enfin, la reconnaissance de l'importance des enjeux liés à la déforestation place le Brésil en situation singulière.

Le cadre général établi à Kyoto est assez généralement retenu comme référence commune, même si il demeure aux Etats Unis un débat académique sur le choix entre marché de quotas et taxes carbone. A cet égard, Patrick Criqui fait remarquer que l'architecture Kyoto n'empêche pas les Etats de recourir, en interne, à l'eco-fiscalité.

Les dispositifs et orientations controversées concernent principalement : les accords sectoriels, la gestion des fuites de carbone, et le financement.

Richard Baron rappelle les risques d'accords sectoriels qui seraient essentiellement dérogatoires. Mais il signale aussi que ce type d'accord pourrait être vu comme un perfectionnement des mécanismes de projets, et permettre d'inclure dans le processus des pays émergents difficiles à intégrer immédiatement dans le dispositif Kyoto qui nécessite des objectifs d'émissions nationaux. Ce peut être aussi une réponse aux problèmes de « fuites de carbone », qui apparaissent tant que les accords climatiques demeurent partiels. Elodie Galko souligne le traitement très imparfait de ce problème par des allocations gratuites, et la justification pour cela d'un mécanisme d'ajustement aux frontières, qui doit cependant être « OMC-compatible ».

Enfin Pascale Scapecchi et Jean-jacques Barberis évaluent les besoins de financement, encore incertains, pour les actions d'atténuation dans les pays émergents, et l'attention à porter à l'efficacité dans la gestion de ces fonds.