

Comment orienter la négociation internationale sur le climat ?

La négociation internationale sur le changement de climat, fondée sur un espoir d'engagements de résultats acceptés par chaque pays, et non sur un instrument commun (taxation du carbone) me paraît aujourd'hui engagée dans une impasse.

I - En effet, indépendamment des politiques déjà menées pour lutter contre le changement de climat, les émissions des divers pays dépendent légitimement d'un très grand nombre de facteurs, notamment :

- de la population
- du PIB par habitant
- du climat local
- des ressources énergétiques locales
- de la densité de population
- de la division internationale du travail

Les émissions dépendent aussi des choix d'investissements lourds, peu réversibles, faits dans le passé par chaque pays, à une époque où l'on ne prévoyait pas le changement de climat : la conception de l'habitat, les infrastructures de transports, l'organisation urbaine, l'organisation de la production, la production d'électricité... Ces choix ont été logiquement influencés par les ressources énergétiques locales et ils ne peuvent être corrigés que très progressivement, en fonction de la capacité économique de chaque pays de financer ces coûteuses opérations.

La nature a réparti de façon très inégale les ressources énergétiques entre les divers pays ; on essaie aujourd'hui de superposer à cette répartition inéquitable des ressources, une répartition négociée de leur emploi.

Si, par miracle, on arrivait à un accord sur des quotas nationaux efficaces, que ferions-nous en France pour respecter celui qui nous serait assigné (par exemple, - 30% en 2020 et - 75% en 2050) ? Cette réorientation profonde de notre société serait ruineuse si l'on ne réalisait pas d'abord et partout les actions les moins coûteuses. On ne saurait sous répartir un quota national sévère, entre 60 millions de consommateurs finaux et des millions d'entreprises, par la distribution de tickets de rationnement. Il faut induire chez chacun des choix de comportement (à équipements donnés), des choix d'investissements (compte tenu des technologies disponibles), des choix de recherche et d'innovation qui soient guidés, par un prix assigné à la tonne de carbone à économiser, affiché pour tous, progressivement croissant et programmé à long terme : **le meilleur outil serait une taxe, qui se substituerait à d'autres impôts dans la fiscalité nationale. La négociation internationale ne devrait elle pas consister, dans ces conditions, à chercher un accord sur deux paramètres seulement (le montant initial d'une taxe instaurée dans chaque pays et son taux de croissance annuel) et non sur 189 quotas.**

II - Il ne faut surtout pas considérer que l'accord intervenu à Kyoto est la démonstration de la faisabilité de la poursuite d'une telle approche : un deuxième accord de ce type suffisamment contraignant pour atteindre les résultats nécessaires et accepté par un nombre beaucoup plus élevé de pays est, à mon avis, inaccessible. Le protocole de Kyoto a choisi la voie des engagements de résultat par pays, couplée avec un marché du carbone, sous la pression des USA qui ne l'ont finalement pas ratifié... ; il est une étape insignifiante :

- la réduction des émissions des 37 pays industrialisés, qui y ont pris un engagement, sera 10 fois plus faible que l'augmentation simultanée des émissions des autres pays;

- **cette réduction (5% en moyenne) sera atteinte, pour l'essentiel, par le changement de combustible dans la production de l'électricité et grâce à la chute du mur de Berlin qui a supprimé d'importants gaspillages d'énergie dans les pays concernés** (cas des 11 pays de

l'Europe de l'Est et de l'ex « Allemagne de l'Est ») : aucune évolution volontariste sensible des comportements de tous les consommateurs d'énergie n'aura été engagée.

III - Il n'est pas facile de changer de cap dans la négociation, mais la maîtrise du changement de climat exige des modifications de comportements et des investissements si lourds qu'il serait plus grave de ne pas optimiser l'action à mener que de perdre un peu de temps pour réfléchir et reprendre la négociation sur de bonnes bases: la présidence française de l'Union Européenne est une occasion à ne pas rater.

Je pense profondément que l'obtention d'un accord international sur la base d'engagements de résultats par pays, au niveau nécessaire, sera plus long et difficile (je pense même impossible) à obtenir qu'un accord bien préparé sur la taxe ; en outre les pays qui voudront maîtriser, chez eux, le coût de l'effort auquel ils se seraient engagés en acceptant un quota, nécessairement sévère, seraient très gênés dans la mise en œuvre du meilleur instrument qu'est la taxe, si leurs voisins ne l'utilisent pas.

Je suis aujourd'hui très loin du théâtre de la négociation, il est audacieux de ma part de suggérer quelques orientations ; je m'y hasarde néanmoins.

On peut distinguer 4 groupes de pays :

- 1- les pays industrialisés moteurs (Europe, pour l'essentiel)
- 2- les pays industrialisés réfractaires (USA et ceux qui les suivent)
- 3- les pays émergents (Chine, Inde, Brésil...)
- 4- les pays au décollage difficile

1) - Vis à vis des premiers, il faudrait que notre pays :

- reprenne un discours fort sur la taxe "mi CO2-mi énergie" et sur la nécessité de ne plus subventionner la mobilité (relèvement du niveau minimum d'accise sur les carburants) ;

- plaide pour rechercher à l'OMC la possibilité d'instaurer des droits de douane compensateurs pour protéger les activités à forte intensité énergétique, objet d'une concurrence déloyale de la part des pays qui n'instaureraient pas la taxe. Ces activités sont peu nombreuses ; la production d'électricité n'en fait pas partie (car il n'y a pas d'échange mondial de ce produit) mais seulement les productions de matériaux représentant 16% des émissions françaises de CO2. On ne doit pas oublier que les USA, porteurs du protocole de Montréal sur l'interdiction des CFC, ont fait inscrire, dans son article 4, la possibilité pour les pays signataires de restreindre les importations de produits élaborés avec des CFC dans des pays non signataires ; cette disposition a fait le succès de ce protocole.

- constitue un groupe de 4 fonctionnaires (niveau sous directeur) de la direction de la législation fiscale, de la direction des politiques économiques, de la direction des transports terrestres et de la direction générale de l'énergie et des matières premières, qui entreprenne une tournée de nos principaux partenaires (Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Pologne, pour commencer) selon la formule de "l'interministériel en bilatéral" que j'ai pratiqué de 1989 à 1995. Encore faut-il développer, chez nous, un travail approfondi entre les administrations chargées de la fiscalité et de la politique économique, d'une part, et les administration en charge de l'énergie, des transports, de la forêt, de la construction des bâtiments et de l'agriculture, d'autre part.

- Tactiquement, je recommande que l'on demande à la Commission de faire, sous six mois, une proposition motivée de répartition, entre les 27 états membres, de l'objectif de réduction des émissions de 30% en 2020, actuellement envisagé ; c'est, à mes yeux, la meilleure façon de faire reconnaître par la Commission, l'extrême difficulté (pour ne pas dire l'impossibilité) de cette approche : en 1990, sommée de faire, sous 6 mois, une proposition de répartition, entre les 12, de la stabilisation des émissions (entre 1990 et 2000) dont le conseil avait arrêté le principe, la Commission n'avait pas su faire et avait été très soulagée de notre proposition de la taxe.

2) - Aucun levier ne me paraît exister actuellement vis à vis des USA : ils ne bougeront qu'après la fin du règne de Bush, si l'évolution perceptible aujourd'hui dans certains de leurs états s'accroît, notamment à l'occasion de nouveaux ouragans plus forts et plus fréquents et du retour de sécheresses comme celle de 1986. Cette dernière avait fait, alors, basculer les agriculteurs du Middle West du côté des écologistes de la côte Ouest, mettant en minorité les charbonniers et pétroliers de la côte Est : après cette sécheresse, de 1987 à 1990, la communauté scientifique des USA fut la première à s'exprimer publiquement et était plus écoutée que chez nous.

3) - Les pays émergents n'ont-ils pas de gros besoins d'accroissement de leurs prélèvements obligatoires qui peuvent les rendre favorables à une taxe carbone ? Comment évoluent, en volume, leurs prélèvements obligatoires, par habitant et par point de PIB ? Sur quoi sont-ils assis aujourd'hui ? Quelques réflexions bilatérales ne sont-elles pas concevables avec la Chine et l'Inde ?

4) - Le quatrième groupe a incontestablement besoin d'être aidé. Le dispositif MDP de Kyoto devrait être réaménagé. Ce dispositif permet d'aider (de façon encore très modeste) les pays en développement à faire quelques pas dans la bonne direction; mais il est conçu comme une échappatoire offerte aux pays riches qui leur permet de retarder, chez eux, des actions, coûteuses mais nécessaires, grâce à des actions moins coûteuses dans les pays pauvres.

Or il est primordial que les pays riches changent d'abord leur modèle culturel et technologique que les autres copient ; simultanément, ils doivent aider davantage les pays pauvres : les pays industrialisés devraient s'engager sur des volumes de réduction d'émissions financés par eux dans les pays du Sud ; le niveau de ces engagements pourrait être fonction du PIB et des émissions par habitant du pays apporteur d'aide. L'engagement de résultat devrait porter, non sur les émissions des pays riches, mais sur les réductions d'émissions suscitées par eux dans les pays pauvres.

Yves Martin