

Commentaire

Alain Lipietz

Directeur de recherche au CNRS

Le remarquable rapport de Roger Guesnerie sur la lutte contre l'effet de serre témoigne des prodigieux progrès du débat depuis la conférence de Rio et l'Accord de New York jetant les bases de la Convention Climat, en 1992.

Tout d'abord, la réalité du problème ne semble plus en cause. Elle était plus que discutée en France en 1992. Ensuite, il faut se féliciter que les limites de la rationalité économique soient reconnues, à partir d'une évaluation pertinente du « double dividende ». Le premier dividende attendu, c'est d'éviter les coûts humains et géopolitiques de la dérive de l'effet de serre, que ce soit par des instruments réglementaires (les normes) ou économiques (impôts ou quotas négociables). Le second dividende n'est au plus qu'un effet d'aubaine. Le rapport souligne par ailleurs, et à juste titre, qu'un volet « adaptation » est désormais indispensable à côté du volet prévention, puisque le changement climatique est irréversiblement engagé. Enfin, le rapport souligne que le Protocole de Kyoto constitue le seul cadre existant pour agir. Ceux qui se plaignent d'immobilisme oublient l'importance des enjeux de la politique mondiale de prévention des changements climatiques décidée à Kyoto (et plutôt rapidement, en fait).

Les atouts du système de quotas négociables, décidé à Kyoto, par rapport à la norme ou à l'impôt, sont clairement mis en lumière par le rapport. Il rejoint sur ce point la proposition de l'Indien Anil Agarwal dans un célèbre rapport du Centre for Science and Environment, avant même la Conférence

de Rio⁽¹⁾. Anil Agarwal proposait de répartir en quotas, y compris au tiers-monde, la quantité de gaz à effet de serre recyclable par l'écosystème planétaire, soit 500 kilos d'équivalent carbone (dans le CO₂) par personne et par an, sur la base de 10 milliards d'êtres humains. En accordant aux pays dont le volume d'émissions est inférieur à cette quantité, la possibilité de vendre leurs quotas inutilisés, on les encouragerait, avant même qu'ils aient atteint le maximum par tête, à faire des efforts pour maintenir leur production de gaz à effet de serre au plus bas niveau compatible avec leur croissance. En fait, l'Accord de New York avait rejeté la proposition d'Anil Agarwal en ciblant les objectifs de réduction des émissions uniquement sur les pays développés, dits de l'Annexe 1 (aujourd'hui Annexe B, la liste de pays étant légèrement différente comme expliqué dans le glossaire de ce rapport), mais en avait conservé l'esprit puisqu'il n'exigeait rien du tiers-monde et lui ouvrait la possibilité de mise en œuvre conjointe (MOC) de ses projets avec des pays développés (ce qui équivaut à des échanges de quotas en nature). De même, avec le Protocole de Kyoto, la Russie a tout intérêt, quand son économie repartira, à croître le plus « proprement » possible pour exporter des quotas.

Autre point positif, le rapport se prononce (comme Anil Agarwal) pour le dépérissement à long terme des « droits acquis » et la nécessaire convergence universelle des quotas par tête, reconnaissant l'égalité de tous les êtres humains devant le patrimoine atmosphérique, quelles que soient leur génération ou leur nationalité.

Enfin, Roger Guesnerie recommande avec raison d'inclure les exigences de Kyoto dans les négociations de l'Organisation mondiale du commerce. Et en effet, tous les produits ne peuvent plus être traités indifféremment selon que leurs procédés de production ont des effets ou non sur le climat. Le principe, vieux comme le GATT, du « produit intérieur » (une tonne d'acier, importée ou non, est une tonne d'acier) doit être remplacé par le principe du « produit et procédé de production » (si on produit de l'acier sans effet de serre, on doit pouvoir se protéger d'un acier importé produit en contravention de l'Accord de Kyoto).

S'il faut émettre des critiques, on pourrait d'abord peut-être souligner, mieux que ne le fait le rapport, que les changements climatiques ne menacent sans doute pas la survie de l'humanité à court terme, mais ont des effets immédiats, d'ores et déjà constatés, comme le coût des tempêtes, et des effets à vingt ans, comme la baisse de rentabilité des investissements dans les stations de sports d'hiver, ou le refus du secteur privé de la réassurance d'assumer le risque climatique.

Ensuite, il faut s'opposer avec fermeté (et l'auteur en a tenu compte dans les rédactions successives de son rapport) à tout vocabulaire « écono-

(1) Agarwal A. et S. Narain (1991) : *Global Warming in an Unequal World*, Centre for Science and Environment, New Delhi.

miste » qui semblerait se référer à un principe « pollué-payeur ». Certes, Coase a fait remarquer que le principe « pollueur-payeur » n'allait pas de soi : tout dépend d'une convention sur l'allocation des droits de propriété. Seulement, l'Humanité (dans le cadre des conférences de l'Organisation des Nations unies), et en particulier notre pays (dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique), a tranché pour le principe « pollueur-payeur » ! Il faut donc proscrire des expressions telles que : « le consentement à payer de la part du pollué », « la perte de surplus de la part du pollueur », « l'altruisme vis-à-vis des réfugiés du climat », le « *grandfathering* » ou les « droits acquis », qui suggèrent que ceux qui polluent ont le droit pour eux, et que les pollués doivent savoir s'ils sont prêts à payer pour ne pas l'être. Prenons le cas du Bangladesh, qui perdrait un tiers de son territoire si la mer montait de 60 centimètres : le principe « pollueur-payeur » n'est pas discutable, et les pays qui produisent plus de 500 kilos par personne et par an de gaz à effet de serre seraient évidemment responsables d'une telle catastrophe.

Toute remise en cause (y compris dans le vocabulaire choisi et dans la prise en compte des « droits acquis à polluer ») de ce principe maintes fois discuté et accepté par la communauté humaine témoigne de ce que le raisonnement économique de Roger Guesnerie repose non pas sur le droit, mais sur le rapport de force. Ce qui implique des négociations, y compris avec la Chine, l'Inde et les pays de l'OPEP, à peine évoquées, et pas seulement avec les États-Unis.

Sur la question des quotas, le rapport conduit une réflexion tout à fait intéressante, comme il a déjà été dit, mais ne prend sans doute pas suffisamment en compte les critiques qui leur sont couramment faites, sur l'« air chaud » notamment. Par « air chaud », on désigne dans le jargon des organisations non gouvernementales les quotas illégitimement attribués, ou les objectifs de réduction illégitimement amoindris, ou encore les émissions tout simplement ignorées. On ne peut évidemment pas traiter de la même manière les pays qui ont réellement des réserves de quotas disponibles par rapport à la quantité maximum autorisée, et ceux qui, l'ayant largement dépassée, se voient accorder des quotas supplémentaires injustifiés.

Deuxième problème : dès lors que les quotas sont « négociables », qui paierait vraiment ? Certes, il n'est décemment pas possible de faire payer l'Inde, mais pour une raison qui mérite d'être clairement explicitée : la dotation initiale de capacité à payer est loin d'être la même pour tous les pays. Le coût d'abattement marginal (en faveur des générations futures) n'a pas le même poids selon le niveau de vie de la génération présente. En outre, s'il est réglé en dollars, l'achat de quota représenterait tout au plus pour les États-Unis l'exercice de leur droit de seigneurage.

Quant à la position française et européenne, elle procède d'un empilement invraisemblable. Au lieu de fixer une contrainte sur les quantités, affaiblie par la possibilité de négocier les quotas, elle-même assortie d'un pourcentage sur la quantité physique des quotas négociables, il aurait été plus

simple d'établir, comme pour les marchés agricoles, un prix plancher, afin de rémunérer avantageusement les efforts du vendeur, et un prix plafond, jouant le rôle d'un impôt, la fameuse taxe universelle sur les émissions de gaz à effet de serre que prônait également Anil Agarwal.

Le rapport n'approfondit pas non plus suffisamment certains problèmes économiques. Donner gratuitement des quotas à des entreprises en activité conduirait à une formidable distorsion de concurrence. La seule solution équitable et efficiente est sans aucun doute de mettre ces quotas aux enchères, quitte à soutenir financièrement et « horizontalement » l'industrie dans ses économies d'énergie. Tenant compte de cette objection, l'Union européenne vient d'ailleurs de décider qu'une partie des quotas de son marché expérimental serait mise aux enchères.

Autre observation : pour combattre l'argument américain, de mauvaise foi, selon lequel le tiers-monde produira à l'avenir davantage de gaz à effet de serre que les pays développés, la meilleure solution est d'adopter une position universaliste et de fixer un niveau « normal » d'émission par tête. Dès lors, si l'on admet un objectif universel de 5 ou 600 kg de carbone par tête à l'horizon 2040, on pourrait justifier que « déjà » les pays développés ont des efforts à faire mais « pas encore » les autres, tout en convenant que tout pays dépassant le seuil de 800 kg (par exemple) se trouverait automatiquement impliqué par les contraintes de Kyoto⁽²⁾.

Enfin, avec l'OPEP, une négociation fiscale paraît inévitable. On ne peut pas à la fois affirmer que l'augmentation du prix des hydrocarbures payé par le consommateur occidental aboutira à une diminution des quantités vendues par l'OPEP, à prix d'exportation constant, et penser que celle-ci acceptera de rentrer dans la négociation. Il faut donc, au contraire, l'assurer que cette augmentation fera l'objet d'un partage équitable, préalablement établi, entre la fiscalité des pays importateurs et la rente des pays exportateurs.

D'une façon générale, on peut se demander si la négociation géostratégique, entre l'OPEP, l'Union européenne, les pays « pollueurs » de l'Ombrella (États-Unis, Canada, Australie), le tiers-monde en développement rapide (Chine et Inde) et les pays moins avancés (PMA) menacés par l'effet de serre, peut trouver une solution dans le seul cadre de la négociation climat. En ne faisant aucune concession à La Haye aux demandes du groupe des pays « méga-divers » dans la négociation sur la propriété de la biodiversité, en persistant à Doha sur les subventions aux exportations agricoles, l'Union européenne, et la France en particulier, s'est aliénée de nombreux alliés potentiels dans la « guerre du climat ».

(2) Voir le texte « Œuvrer pour la viabilité écologique mondiale. Pour une nouvelle grande transformation », présenté à la Conférence de l'OCDE '21st Century Economic Dynamism: Anatomy of a Long Boom', Francfort, 2-3 décembre.
Disponible sur http://www.lipietz.net/article.php?id_article=300