



HAL
open science

De Rio à Rio : un signal-prix mondial du carbone pour sortir de la grande incohérence climatique

Eloi Laurent, Stéphane Dion

► **To cite this version:**

Eloi Laurent, Stéphane Dion. De Rio à Rio : un signal-prix mondial du carbone pour sortir de la grande incohérence climatique. 2012. hal-03473891

HAL Id: hal-03473891

<https://sciencespo.hal.science/hal-03473891v1>

Preprint submitted on 10 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Documents de travail

DE RIO À RIO : UN SIGNAL-PRIX MONDIAL DU CARBONE POUR SORTIR DE LA GRANDE INCOHÉRENCE CLIMATIQUE

Stéphane Dion et Éloi Laurent

DE RIO À RIO : UN SIGNAL-PRIX MONDIAL DU CARBONE POUR SORTIR DE LA GRANDE INCOHÉRENCE CLIMATIQUE¹

Par Stéphane Dion et Éloi Laurent²

« La porte se referme. Je suis très inquiet : si nous ne changeons pas tout de suite notre façon d'utiliser l'énergie, nous allons dépasser ce qui, selon les scientifiques, constitue le minimum pour notre sécurité. La porte se fermera à tout jamais » (traduction libre).

(Fatih Birol, Économiste en chef, Agence internationale de l'Énergie, cité dans The Guardian, « *International agency gives us five years to deal with climate change* », 28 décembre 2011).

Vingt ans après la Conférence de Rio (1992), un constat d'échec s'impose à tous sur le front de la lutte contre les changements climatiques induits par l'activité humaine. Non pas que des efforts n'aient pas été déployés ; ils se sont simplement révélés insuffisants. Nous ne pourrions pas échapper à un dérèglement grave du climat, en partie déjà amorcé, si nous continuons de la sorte. Il nous faut changer de direction, et vite.

Nous préconisons pour ce faire un réajustement des négociations climatiques internationales. Nous proposons de réorienter les efforts internationaux vers la négociation d'un signal-prix mondial du carbone, harmonisé dans son principe mais flexible dans son application, plutôt que de s'entêter au cours des prochaines années à demander aux pays d'accepter des cibles nationales plus exigeantes de réduction quantitative en volume de leurs émissions de gaz à effet de serre. Nous ne pouvons pas nous permettre de passer les prochaines années à rater les mauvaises cibles.

1. Les auteurs désirent remercier, pour leurs commentaires éclairés, mais sans les impliquer, les participants à une présentation effectuée par Éloi Laurent à une réunion de la European Climate Foundation tenue à Bruxelles le 5 avril 2012.

2. Stéphane Dion est député à la Chambre des Communes du Canada ; ancien ministre de l'Environnement du Canada, il a présidé la 11e Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, tenue à Montréal en 2005 (COP 11). Éloi Laurent est économiste senior et conseiller scientifique à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), Professeur à Sciences Po et à Stanford University.

Pour le dire simplement, nous devons collectivement passer d'une logique inefficace de contrainte à une logique pragmatique d'incitation par le prix.

La conférence de Durban (décembre 2011) a une nouvelle fois prouvé que l'approche « à chacun sa cible » ne marche pas. Le mot d'ordre doit devenir : « un signal-prix pour tous ».

S'il n'y avait qu'une seule raison de changer de logique, elle tiendrait à ce constat d'évidence : les pays en développement, qui représentent aujourd'hui 60 % des émissions mondiales, ne peuvent pas accepter ce qu'ils perçoivent comme un frein à leur développement économique, alors que les pays développés ont pu s'enrichir en utilisant sans limite les énergies fossiles. Les pays émergents, en particulier la Chine et l'Inde, avec leurs taux de croissance annuelle du PIB de 8-10 %, n'accepteront donc pas, dans un avenir prévisible, des cibles absolues de réduction des gaz à effet de serre. Ces pays pourraient en revanche être plus ouverts à l'idée de prélever de manière flexible un prix sur la tonne de CO₂, dont le revenu leur appartiendrait, et que leurs compétiteurs économiques devraient aussi encourir.

Ce que nous proposons ici n'a rien de révolutionnaire : il y a des années que plusieurs experts et analystes (comme les réputés économistes climatiques William Nordhaus (Université Yale) et Nick Stern (LSE) et, plus récemment, le climatologue Jim Hansen et ses co-auteurs) préconisent l'adoption d'un tel prix du carbone universel et harmonisé. C'est aussi ce que recommande l'OCDE, en ces termes : « agir maintenant pour instaurer un prix du carbone »³. La valeur ajoutée de notre proposition tient à sa simplicité et, nous l'espérons, à son caractère pédagogique.

1. La grande incohérence climatique : alors que la menace s'accélère, le système international tombe en panne

Le constat climatique est objectivement inquiétant : nous sommes, sans bien en mesurer toutes les conséquences, en train d'entrer dans le monde incertain des 3°C de réchauffement terrestre (par rapport à l'ère préindustrielle), réchauffement qui interviendra d'ici à la fin du 21^e siècle.

Certes, l'objectif de contenir le réchauffement à 2 degrés, limite considérée comme sûre pour les sociétés humaines, est encore atteignable en théorie, mais compte tenu du rythme actuel des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de celles qu'émettront les installations existantes (centrales au charbon, usines, véhicules automobiles, immeubles...) durant leur vie utile, il paraît déjà dépassé ou ressortir d'un scénario exagérément optimiste. Les études disponibles convergent pour établir de manière réaliste que la somme des engagements volontaires qui ont été pris par les pays depuis la Conférence de Bali (en décembre 2007) conduit à un réchauffement climatique au minimum de 3 degrés au cours de ce siècle. L'Agence

3. OCDE, *OECD Environmental Outlook to 2050*, 2012, p.111.

internationale de l'Énergie⁴ prévoit un réchauffement de plus de 3.5° C à la fin du 21^e siècle si tous les pays respectent leurs engagements, et de plus de 6° C s'ils ne les tiennent pas et se limitent à leurs politiques actuelles⁵. À ce niveau de réchauffement, la science du climat nous prévient des graves risques que nous encourageons et faisons courir aux espèces végétales et animales. Notre planète deviendra bien moins hospitalière à la vie.

Quantités d'études⁶ donnent à craindre qu'un réchauffement de 3 à 4 degrés du climat (le scénario le plus probable aujourd'hui) puisse mettre en jeu la survie de 40 à 70 % des espèces végétales et animales, provoquer une baisse des récoltes dans la plupart des régions, en particulier en Afrique, favoriser le recul des glaciers ainsi qu'un dangereux assèchement des sources d'eau douce et des précipitations (en particulier en Europe du Sud, en Asie centrale, en Afrique et en Amérique du Sud), et faire monter d'un mètre le niveau de la mer. En raison de l'acidification des océans, saturés de CO₂, les coraux commenceraient à se dissoudre massivement et toute la chaîne alimentaire marine pourrait être perturbée. Enfin, par le jeu des effets de rétroaction, le réchauffement pourrait aussi s'accélérer de lui-même en favorisant par exemple la libération du méthane, un puissant gaz à effet de serre, actuellement emprisonné dans les océans et dans le pergélisol.

Depuis 20 ans et la Convention sur les changements climatiques issue des travaux de la Conférence de Rio (1992), la communauté internationale s'efforce de prendre au sérieux cette menace bien réelle. Non seulement les pays ont-ils accepté, à la Conférence de Cancun (2010), l'objectif de limiter le réchauffement en-deçà de deux degrés Celsius mais encore ont-ils exprimé, dans le préambule de leur déclaration commune de Durban de décembre 2011, leur vive inquiétude (*grave concern*) quant à l'écart entre leurs propres engagements et l'atteinte de cet objectif de 2° C. Ils se promettent de redoubler d'effort (*raise the level of ambition*) en vue d'éliminer cet écart. Pourtant, un seul pays, le Danemark, s'est engagé à Durban à atteindre une cible plus contraignante. Et la déclaration commune de Durban n'offre pas de date butoir à partir de laquelle les émissions devront commencer à baisser, ni d'objectif global de réduction des émissions pour 2020 ou 2050.

4. AIE, *World Energy Outlook*, 2011, p. 210.

5. Si les pays se contentent de respecter leurs engagements actuels, le réchauffement à la fin de ce siècle se situera entre 2,5° C et 5° C selon le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (*Bridging the Emission Gap : A UNEP Synthesis Report*, 2010), entre 2,9° C et 4,4° C selon le Climate Action Tracker (*update*, 11 décembre 2011), et entre 3,5° C et 5° C selon Climate Interactive. Les dernières prévisions réalisées en vue du prochain rapport du GIEC (2013-2014) prévoient un réchauffement compris entre 2° C et 5° C. Il est à noter que ces prévisions supposent que les pays respectent leurs objectifs les plus exigeants (i.e. l'Europe réduit ses émissions de 30 % pour 2020 et non de seulement 20 %), et qu'aucune de ces baisses d'émissions promises n'est comptée en double. Or, plusieurs pays ont précisé que leurs cibles de réduction étaient conditionnelles à la conclusion d'un traité international contraignant qui prenne la relève de la première phase du Protocole de Kyoto, qui se termine en 2012. Un tel traité est à présent moins certain que jamais.

6. Climate Action Tracker, *After Durban : Risk of delay in raising ambition lowers Chances for 2° C, while heading for 3,5° C*; voir aussi: OCDE, *OECD Environmental Outlook to 2050*, 2012, p. 86-89.

En fait, à Durban, les pays n'ont pu s'entendre que sur le projet de parvenir à une entente, au plus tard pour 2015, en vue d'une action qui ne commencerait qu'en 2020 et réunirait tous les pays sous le même régime légal. Les termes mêmes de l'entente sont d'un vague inquiétant : « *a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties.* ». Même la Secrétaire exécutive de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Christina Figueres, a convenu à regret que « la signification de l'entente reste à décider (*What (the agreement) means has yet to be decided*) ».

Quant au Protocole de Kyoto, s'il est bien prolongé jusqu'à 2017, le Japon, la Russie et le Canada ont refusé d'accepter de nouvelles cibles quantitatives de réduction d'émissions (le Canada a même annoncé son retrait du Protocole de Kyoto après la conférence de Durban). L'Union européenne, une fois de plus seule puissance développée responsable sur le dossier climatique, a proposé à l'arraché que soit considérée l'adoption d'un nouveau traité qui pourrait être signé en 2015 et entrer en vigueur en 2020.

Cette impasse à propos des cibles de réduction a des conséquences sur tous les autres aspects des négociations. Ainsi en est-il de la question du financement promis aux pays en voie de développement pour les aider à faire face aux changements climatiques. On s'entend sur un objectif collectif (100 milliards de dollars par an à partir de 2020) sans qu'on sache combien chaque pays développé devra contribuer.

Les pays cherchent aussi à faire avancer le projet d'établissement d'une stratégie de lutte à la déforestation, intitulée REDD-plus (« Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation »). Selon la *Union of Concerned Scientists*, le seul financement du mécanisme REDD pour la gestion des forêts pourrait représenter un déboursé de 25 milliards de dollars par an si l'on veut réduire de moitié la déforestation pour 2020. Là encore, personne ne sait d'où va venir l'argent.

Nous faisons donc collectivement face à une grande incohérence en matière climatique, un écart de plus en plus insoutenable entre l'urgence de l'action et l'inertie des négociations mondiales. Car face à la timidité des accords de Cancun et Durban, l'Agence internationale de l'Énergie (2011) souligne que pour respecter le « scénario 450 »⁷, c'est dès 2017 que les émissions mondiales doivent être plafonnées, avant de diminuer au cours des années subséquentes.

7. Pour garder des chances raisonnables (50 %) de contenir le réchauffement global en-deçà de 2 degrés, il est généralement admis qu'il faudrait limiter le taux de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à 450 parties par millions (ppm). Le niveau actuel est estimé à 380 ppm, 100 ppm de plus qu'avant l'ère préindustrielle. Au rythme actuel, il augmente de plus de 2 ppm par an. L'OCDE et l'Agence internationale de l'énergie préviennent que le Scénario 450 sera hors de portée si les émissions mondiales ne sont pas plafonnées dès 2017, pour commencer à fléchir les années suivantes : *(OECD-IEA Green Growth Studies: Energy, 2011, p. 19)*. Si rien ne change d'ici 2017, toutes les émissions allouées dans le scénario 450 seront comprises dans les installations déjà existantes, de sorte que les centrales électriques, les usines, les édifices, les véhicules, les équipements électroménagers, les équipements agricoles qui seraient mis en place après 2017 ne devraient émettre aucune émission carbonique.

La raison d'être de notre proposition se formule donc très simplement : nous voulons contribuer à trouver un moyen pratique de sortir de notre inconséquence commune et d'échapper à la grande incohérence climatique qui s'aggrave sous nos yeux. Certains diront sans doute que notre proposition manque de réalisme. Mais étant donné l'état des négociations climatiques aujourd'hui, nous pourrions leur répondre : qui sont les vrais « irréalistes » ?

Et on peut en dire autant de la raison économique, si souvent brandie pour justifier le renoncement climatique en période de crise globale. La crise financière mondiale ne nous convainc en rien de renoncer au nom du « réalisme », mais nous incite au contraire à redoubler d'efforts : selon l'AIE, chaque dollar non-investi dans la lutte contre les changements climatiques pendant la présente décennie coûtera 4,30 \$ après 2020 pour compenser le taux accru d'émissions. Alors que la croissance mondiale est si fragile et que les finances publiques sont dégradées dans nombre d'économies de la planète, voulons-nous vraiment payer quadruplement, dans les prochaines années, le prix de notre inconséquence présente ?

Encadré : bien comprendre notre échec collectif pour en tirer les leçons

L'effort international actuel de lutte contre le changement climatique, même s'il est méritoire et encore jeune, est en situation d'échec manifeste. Quatre problèmes principaux expliquent cette défaillance collective.

Un problème d'efficacité : les instruments aujourd'hui déployés ne nous permettent pas de contenir la dynamique des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Les émissions ont explosé depuis 1990 (de l'ordre de 50 % d'augmentation) et ont été très peu freinées par la récession majeure de 2008-2009 (les émissions de CO₂ ont progressé de 5,8 % en 2010, alors qu'elles n'avaient que faiblement reculé de 2008 à 2009, de 1,4 %) ; la direction actuelle des émissions est donc diamétralement opposée à celle que nous indique la science : depuis la Conférence de Rio, le taux de croissance annuel des émissions est passé de 1% (1990-2000) à 3,1 % (2000-2010).

Un problème de transparence : l'approche par les cibles quantitatives d'émissions en volume se prête à un certain nombre de biais qui faussent les résultats obtenus. La date de référence choisie (généralement 1990) est ainsi problématique pour les pays de l'ex-URSS dont beaucoup ont depuis rejoint l'Union européenne (par exemple, la performance est en apparence bonne pour les pays développés de l'Annexe I dans le Protocole de Kyoto, avec une baisse de 8 % au lieu des 5,2 % prévus ; en réalité ce sont la Russie et les pays de l'ex-URSS qui ont baissé leurs émissions tandis que les pays développés comme les États-Unis ou le Japon les ont augmentées). Qui plus est, le Protocole de Kyoto ne comptabilise que les émissions de production (émissions réalisées sur un territoire donné) mais pas les émissions de consommation (les émissions issues de la production d'un pays qui se trouvent incluses dans les produits consommés par un autre pays), alors que ces dernières croissent beaucoup plus rapidement dans les pays développés.

Un problème d'inclusion : un accord climatique international doit impérativement inclure tous les grands émetteurs de gaz à effet de serre, y compris les pays émergents (la Chine est devenue le premier émetteur de gaz à effet de serre en 2007 et émet aujourd'hui presque le quart des rejets mondiaux).

Un problème d'incitation : les réductions d'émissions en volume sont perçues par les pays en développement comme une « contrainte carbone » qui pèse de manière injuste sur leur développement économique ; en période de crise économique, les cibles quantitatives peuvent aussi devenir difficilement acceptables pour les pays développés.

Toute proposition de réforme qui entendrait dépasser le système actuel de négociations climatiques internationales doit proposer des solutions à ces quatre problèmes.

2. Sortir de l'impasse globale par l'initiative locale : Nécessaire mais pas suffisant

Face à ce constat d'échec collectif sur le front climatique, faut-il renoncer à l'objectif d'un accord global sur le climat ? C'est la conclusion à laquelle en arrive un courant de pensée qui se qualifie lui-même de pragmatique (*Climate Pragmatism*). Constitué autour du Breakthrough Institute et du Hartwell Group⁸, il soutient que les accords internationaux sont le reflet de la volonté politique des pays et qu'ils ne peuvent donc pas contraindre les États à faire ce qu'ils ne veulent pas faire.

Le pragmatisme, disent-ils, invite à admettre que la « guerre au carbone » ne pourra jamais être gagnée, tout au plus pourra-t-elle être mieux gérée. Plutôt qu'une guerre, ils suggèrent de mener plutôt une « guérilla » conduite différemment par chaque pays, chaque industrie, avec des cibles différentes, fondées sur un véritable soutien populaire et adaptées selon les enjeux : adaptation, efficacité énergétique, gestion des forêts, protection de la biodiversité, purification de l'air. L'accumulation de ces victoires circonstanciées nous mènerait plus loin que la poursuite chimérique du grand traité climatique, nous disent ces auteurs.

Pour notre part, nous convenons bien entendu que l'enlisement des négociations internationales ne doit pas avoir pour conséquence le ralentissement des efforts qui sont déployés par les pays, les régions, les villes et le secteur privé. Il est indéniable que de nombreux pays, collectivités et entreprises font de sérieux efforts pour promouvoir le développement durable, parfois avec des résultats impressionnants, et qu'il convient d'encourager ces initiatives locales au nom du « polycentrisme » cher à la lauréate d'un Prix Nobel d'économie Elinor Ostrom.

Mais nous ne voyons pas comment ces efforts, aussi louables soient-ils, pourraient créer l'élan nécessaire pour susciter une réponse efficace aux réels et sérieux dangers associés aux changements climatiques. Des initiatives ponctuelles et fragmentées ne peuvent donner que des résultats partiels et désordonnés.

8. Voir Hartwell, *A New Direction for Climate Policy After the Crash of 2009*, Oxford University Press et London School of Economics, 2010 ; voir aussi Amory Lovins (*Reinventing Fire: Bold Business Solutions in the New Energy Era*, 2011, ISBN 978-1603583718 et David G. Victor, *Global Warming Gridlock*, New York, Cambridge university Press, 2011.

Le climat est un bien public mondial : une tonne de CO₂ émise à Pékin a rigoureusement le même effet sur le réchauffement climatique global qu'une tonne de CO₂ émise à Montréal ou Paris. Pour éviter que la hausse des émissions chez les uns n'annule la baisse chez les autres, il faut un accord mondial. Les pays et les entreprises craindront d'en faire plus tant qu'ils n'auront pas l'assurance que leurs concurrents suivront le mouvement. Seul un accord international peut leur donner cette assurance.

Pour ces raisons, les nécessaires efforts d'atténuation du changement climatique doivent être intégrés au plan mondial, sans quoi nous ne parviendrons pas à l'objectif de limiter le réchauffement terrestre autour de 2° C. Les initiatives locales sont nécessaires mais insuffisantes sans un accord mondial. Avant de conclure à son impossibilité fondamentale et d'abandonner tout espoir de maîtriser de manière ordonnée le changement climatique, nous proposons de procéder à une nouvelle tentative.

Selon nous, le meilleur instrument de coordination internationale qu'il faille établir pour lutter contre les changements climatiques est un signal-prix mondial du carbone. C'est pourquoi nous proposons de centrer les négociations sur cet objectif essentiel.

À Durban, les délégués se sont entendus pour former un groupe de travail qui doit identifier des solutions pour resserrer l'écart entre les objectifs nationaux de réduction d'émissions et l'objectif des 2 degrés. Ce groupe de travail n'arrivera à rien s'il s'évertue à demander aux pays d'augmenter leurs cibles individuelles. La même tentative avait été faite, en vain, après la Conférence de Cancun en 2010. Il faut donc essayer autre chose. Ce groupe de travail pourrait plus utilement mettre sur la table la proposition d'un signal-prix mondial du carbone.

Telle est la voie que nous allons à présent explorer.

3. Pour un signal-prix mondial du carbone, harmonisé et flexible

Ce que nous envisageons n'est ni la poursuite du statu quo, ni la tabula rasa. Ni un « Kyoto bis », ni une collection de politiques climatiques atomisées.

Nous proposons comme voie médiane une politique climatique harmonisée au plan global mais flexible au plan national, conçue pour stimuler la mise en œuvre d'une vaste gamme de stratégies de développement nationales robustes et cohérentes : réglementations, subventions aux énergies propres, ententes sectorielles internationales selon les industries, plans d'aménagement du territoire, marchés du carbone, etc.

On doit à cet égard reconnaître au système actuel, en dépit de tous ses défauts, deux vertus cardinales : il vise une cible climatique globale mais celle-ci tient compte du niveau de développement des pays (« responsabilité commune mais différenciée » et « effort comparable ») ; il repose sur des « mécanismes de flexibi-

lité » (instruments économiques) qui favorisent la transition écologique des économies et qui ont par exemple abouti à la création du plus grand marché de pollution de l'histoire (l'EU ETS, le marché du carbone européen). Il faut bâtir sur ces deux principes tout en corrigeant les défauts existants.

Voici ce que nous proposons : chaque pays s'engagerait à instaurer, sur son territoire, un prix du carbone aligné sur une norme internationale validée par la science, en vue d'atteindre, ou, du moins, de nous rapprocher le plus possible de l'objectif de plafonnement du réchauffement planétaire à deux degrés Celsius au-dessus du niveau préindustriel.

Les gouvernements seraient libres d'investir à leur gré les revenus issus du paiement du prix pour les rejets de carbone et de l'abolition correspondante des subventions aux énergies fossiles. Ils pourraient, par exemple, investir dans la recherche et le développement en matière d'énergies propres, dans les transports en commun, etc. Ils pourraient aussi choisir de corriger les inégalités sociales dans l'accès à l'énergie et notamment de compenser l'augmentation du coût de l'énergie fossile pour les personnes et les familles à faible revenu.

En vertu du principe de « responsabilité partagée mais différenciée », les pays développés auraient enfin l'obligation de réserver une partie de leurs revenus pour aider les pays en voie de développement à instaurer des politiques d'atténuation, d'adaptation et de création de puits de carbone (reforestation par exemple). L'apport respectif de chaque pays développé serait proportionnel à ce que représentent ses émissions de gaz à effet de serre par rapport à l'ensemble des émissions de tous les pays développés.

Ce plan simple comporterait de nombreux avantages et permettrait de corriger la plupart des défauts que nous avons identifiés dans le système actuel. Le signal-prix est d'abord le meilleur instrument économique pour réduire les coûts de la transition bas-carbone et constitue ainsi un instrument d'incitation bien plus efficace que les cibles individuelles. La fixation d'un prix sur le carbone permettrait d'orienter les choix énergétiques en internalisant les coûts liés à la pollution et aux changements climatiques. Un exemple concret : le PNUE propose d'augmenter la part des énergies propres et renouvelable de 2,5 % de l'énergie primaire (ce qu'elle était en 2005) à 9 % en 2020⁹. Il suppose aussi une baisse sensible de l'utilisation du charbon sans captage du CO₂¹⁰. De tels changements sont hors de portée si les émissions de gaz à effet de serre demeurent gratuites.

Appliqué au plan mondial, c'est le meilleur instrument pour traiter les problèmes de compétitivité internationale (qui prennent la forme de fuites de carbone, d'émissions importées et de dumping climatique) et donc pour résoudre le défaut de transparence du système actuel. Tant que les pays craindront que la fixa-

9. PNUE, *Bridging the Emission Gap, a UNEP Synthesis Report*, novembre 2011, p. 10.

10. PNUE, *Bridging the Emission Gap, a UNEP Synthesis Report*, novembre 2011, p. 32.

tion d'un prix du carbone à l'intérieur de leurs frontières fasse fuir des entreprises et des investissements vers les pays où les émissions de CO₂ demeurent gratuites, jamais le prix n'atteindra les niveaux souhaités. Tant que les pays espéreront que les autres fassent le travail à leur place, tant qu'ils voudront profiter des efforts des autres tout en en faisant le moins possible, tant qu'ils agiteront l'excuse facile : « J'agirai quand mon voisin agira », en somme, tant que les pays pratiqueront le resquillage climatique, nos efforts seront loin du compte.

Le moyen de mettre fin à la fuite du carbone et au resquillage climatique est d'établir un signal-prix mondial du carbone : ainsi, les pays et les entreprises verront les avantages qu'il y a à agir plutôt qu'à se cantonner dans le moindre effort. Car leur intérêt sera de réduire leurs émissions pour moins payer le prix du carbone. Dès lors que tous et chacun verront intérêt à réduire les émissions, les efforts déployés en ce sens pourront apparaître comme des occasions d'accroître la rentabilité économique, l'efficacité énergétique, la maîtrise des marchés extérieurs et la capacité d'innovation technologique. En outre, en instaurant un signal-prix mondial pour le carbone, on aurait un niveau de référence clair pour vérifier la conformité des pays aux engagements pris.

Un signal-prix mondial pour le carbone constitue donc une solution pratique aux problèmes d'incitation, d'inclusion, de transparence et, on peut l'espérer, d'efficacité, que nous avons identifiés dans le système actuel.

À quelle hauteur faudrait-il fixer ce prix ? L'objectif est d'atteindre un prix qui rendra rentable la recherche et la mise en place de solutions à faible teneur carbonique. Ainsi ce prix sera un catalyseur pour toute la panoplie de mesures nécessaires pour lutter contre les changements climatiques. Selon le PNUE, les mesures à mettre en place d'ici 2020 pour nous garder dans la trajectoire du 2 degrés C – le « scénario 450 » – ont une valeur médiane de 38 \$ par tonne d'équivalent CO₂¹¹. Selon Nordhaus¹², la taxe carbone optimale serait de 42 \$ en 2015, puis serait portée graduellement à 90 \$ en 2050 et à 220 \$ en 2100. Le quatrième rapport du GIEC prévoyait un prix entre 50 \$ et 100\$ la tonne entre 2010 et 2030 pour le scénario 450. L'AIE situe ce prix entre 95 \$ et 120 \$ la tonne pour 2030¹³.

On s'entend pour considérer que ce prix doit augmenter graduellement, et non atteindre son sommet tout de suite : il s'agit de définir une trajectoire de prix et non un prix unique et rigide.

Cette trajectoire de prix doit-elle être la même pour tous les pays ? Bien qu'un signal-prix unique mondial soit théoriquement préférable, on convient que la capacité d'y faire face n'est pas la même selon les pays. Suivant le plan proposé par l'AIE¹⁴, le prix de la tonne de carbone doit atteindre en Europe, en 2020, 45\$ pour

11. PNUE, *Bridging the Emission Gap, a UNEP Synthesis Report*, novembre 2011, p. 30.

12. Nordhaus, W., *Question of Balance: Weighing the Options on Global Warming Policies*, Yale University Press, 2008.

13. AIE, *World Energy Outlook, 2011*, p. 49.

14. AIE, *World Energy Outlook, 2011*, p. 66.

l'électricité, l'industrie et l'aviation, puis être porté à 95 \$ (en dollars constants) en 2030, et à \$120 en 2035. Les autres pays développés atteignent aussi 120 \$ pour 2035, mais selon une trajectoire plus lente que l'Europe. Les économies émergentes – dont la Russie – adoptent quant à elles un prix de 10 \$ la tonne en 2020, 65 \$ en 2030 et 95 \$ en 2035.

Bien entendu, ces questions essentielles sont ouvertes et matière à négociations. Pour notre part, nous ne voyons pas pourquoi tous les pays développés ne pourraient pas soutenir le même rythme que l'Europe. Nous recommandons aussi une application uniforme du prix à tous les secteurs économiques, y compris les transports.

Une fourchette de prix se situant entre 90\$ et 120\$ la tonne peut paraître élevée. Mais c'est le prix à payer si l'on veut lutter efficacement contre les changements climatiques. À vrai dire, même à ce niveau de prix, le résultat n'est pas assuré. Ainsi, le scénario 450 de l'AIE repose sur un certain nombre d'hypothèses dont certaines peuvent paraître très optimistes. Par exemple, il suppose que le captage et l'enfouissement du CO₂, une technologie aujourd'hui incertaine, pourra fournir 18 % des baisses d'émissions prévues entre 2010 et 2035¹⁵. Mais une chose est certaine : si les émissions de GES demeurent gratuites, jamais l'industrie n'investira les milliards nécessaires à la mise au point et au déploiement de cette technologie.

Le fait que les pays adoptent des trajectoires de prix différentes risque-t-il de perpétuer le problème de la fuite du carbone ? Avec un prix de 45 \$ dans les pays développés, 10\$ dans les pays émergents en 2020, les activités à forte teneur carbonique vont-elles continuer à se déplacer vers ces derniers ? Ce risque ne peut pas être complètement écarté, mais il nous apparaît modéré et contrôlable si la convergence des prix est bien établie au départ et bien respectée par la suite. Si, comme le propose l'EIA, l'éventail des prix est limité autour de 25 \$ la tonne en 2035 (120 \$ pour les pays développés, 95\$ pour les pays émergents), le risque de fuite du carbone peut être contenu. Après tout, aujourd'hui, la tonne de carbone coûte de 20 \$ à 30 \$ plus cher en Europe qu'en Amérique sans qu'on assiste à une fuite du carbone d'un continent à l'autre.¹⁶ Beaucoup d'autres facteurs que le coût du carbone vont continuer à entrer en ligne de compte pour la localisation des investissements : le coût et la qualité de la main-d'œuvre, l'état des infrastructures, la stabilité politique, etc.¹⁷.

Dernier point : les émissions de GES sont fortement concentrées dans quelques pays. Ce sont eux qui doivent adopter une politique de signal-prix harmonisé. Deux pays, les États-Unis et la Chine, produisent ensemble 41 % des émissions de GES ; dix pays produisent les deux tiers des émissions; et les 20 plus grands émet-

15. AIE, *World Energy Outlook, 2011*, p. 205.

16. (David G. Victor, *Global Warming Gridlock*, New York, Cambridge university Press, 2011, p. 51.

17. Michael Skou Anderson et Paul Ekins, dir., 2009, *Carbon Energy Taxation : Lessons from Europe*. New York : Oxford University Press.

teurs en produisent 80 %. L'objectif est que ces grands émetteurs (appelons-les « le GES 20 ») acceptent tous de s'inscrire dans un éventail de prix suivant une trajectoire claire.

4. Comment prélever, faire accepter, faire respecter ? Quel statut juridique ?

4.1. Comment prélever ? Par une obligation de résultats et une indépendance d'instruments

Les Banques centrales du monde bénéficient soit d'une indépendance d'objectifs, soit d'une indépendance d'instruments (parfois des deux). Dans notre système, les pays se voient assigner un objectif de signal-prix mais demeurent libres des moyens qu'ils déploient pour l'atteindre : ils sont soumis à une obligation de résultats (ils doivent engager leurs économies respectives sur la trajectoire du signal-prix) mais ils bénéficient d'une indépendance d'instruments.

Le plus simple pour les pays en matière d'instruments serait de recourir à la fiscalité, car une taxe est l'instrument le plus à même de procurer la certitude et la prévisibilité requises quant au prélèvement du prix. La conformité au signal-prix mondial serait en outre relativement facile à vérifier avec une taxe. À peu près tous les pays sont membres du Fonds monétaire international, lequel reçoit des informations sur les politiques fiscales des pays et pourrait dès lors évaluer leur application d'un prix du carbone. Le FMI serait aussi à même de vérifier que les pays ne refinancent pas leurs énergies fossiles d'une façon détournée.

Les pays prélèveraient donc une taxe sur le carbone et disposeraient de son revenu selon leurs priorités. Ils pourraient choisir de taxer les émissions à la consommation des combustibles fossiles ou pendant le processus de production. Ils reformeraient leur fiscalité de façon à taxer les carburants fossiles selon leur teneur en carbone. Pour prendre un exemple, actuellement, les gouvernements ont plutôt tendance à peu taxer le charbon¹⁸. C'est l'inverse qui se produirait avec une taxation modulée selon la teneur en carbone : le charbon serait davantage taxé que le pétrole, lequel le serait plus que le gaz naturel. Une telle harmonisation des fiscalités nationales pose des problèmes techniques, certes, mais ils ne sont pas insurmontables¹⁹.

L'autre façon d'établir un signal-prix carbone est de recourir à un système de plafonnement et d'échange de permis d'émissions (les marchés du carbone ou

18. Érick Lachapelle, « The Hidden Factor in Climate policy : Implicit Carbon Taxes », *Sustainable Prosperity*, février 2011.

19. Hohan Albrecht, « The use of consumption taxes to re-launch green tax reforms », *International Review of Law and Economics*, 2006, 26: 88-113; Akira Yokoyama et al., « Green tax reform : converting implicit carbon taxes to a pure carbon tax », *Environmental Economics and Policy Studies*, 2000, 3 : 1-20. Laurent, Éloi and Jacques Le Cacheux, *An Ever Less Carbonated Union? Towards a better European taxation against climate change*, 2009, Notre Europe ; Laurent, Éloi et Jacques Le Cacheux, « Réforme de la fiscalité du carbone dans l'Union européenne : les options en présence », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier 2011.

« cap-and-trade »). Bien qu'un tel système soit politiquement moins difficile à instaurer, son principal inconvénient est que le prix a tendance à varier énormément en fonction du marché et du nombre de droits d'émissions accordés²⁰. En plus des fluctuations du prix du carbone (ou du prix des quotas), d'autres complications surgissent : la multiplication des exceptions et des droits acquis, l'octroi gratuit de quotas d'émissions, la multiplication des crédits compensatoires, les exonérations accordées à des pans entiers de l'économie, etc. En fin de compte, on risque de ne plus savoir très bien quel est le prix réel du carbone tant le système devient complexe.

Il reste que l'Union européenne a déjà mis en place un système de plafonnement et d'échange de quotas d'émissions. D'autres pays l'ont fait ou envisagent de le faire. Il serait contre-productif et irréaliste de leur demander de démanteler ces systèmes pour tout miser sur la fiscalité.

De toute façon, ces instruments évoluent vers des systèmes mixtes de tarification du carbone qui incorporent des éléments de fiscalité, au moyen de prix planchers et de mises aux enchères des quotas d'émissions²¹. L'important est de limiter la volatilité des prix de ces systèmes. En effet, l'accord international que nous envisageons suppose une certitude des prix, laquelle est de toute façon nécessaire pour que les décideurs publics et privés puissent planifier leurs investissements au bénéfice des solutions à faible teneur carbonique.

L'Union européenne mise beaucoup sur les possibles raccords entre son système et les marchés du carbone que certains pays – l'Australie, la Chine – envisagent de mettre en place. On espère que le rapprochement de ces différents marchés mènera, au fil du temps, à un véritable marché mondial du carbone et ainsi, à l'émission d'un véritable signal-prix mondial du carbone.

Mais au rythme actuel, le moins qu'on puisse dire est que cette démarche peut être très longue et facilement s'étaler sur des décennies. De plus, son résultat est aléatoire en tant que frein efficace aux changements climatiques. Aussi proposons-nous d'accélérer considérablement le mouvement en s'attelant dès maintenant à négocier un signal prix carbone. Sur cette base, les pays qui souhaitent procéder à l'instauration d'un système de plafonnement et d'échange d'émissions seront fortement incités à les rendre efficaces pour réduire leurs tonnes de CO₂ et donc réduire le prix à payer. Ils verront aussi leur intérêt à rendre leurs systèmes nationaux compatibles entre eux afin de bénéficier des avantages de leur interconnexion. Ainsi, l'établissement d'un signal-prix carbone ne pourra que favoriser et hâter l'interconnexion mondiale des marchés du carbone, ce que

20. Laurent et Le Cacheux, 2009 et 2011, *op. cit.*

21. Robert Joshi, « 'Hybrid' Carbon Pricing : issues to consider when carbon taxes and cap-and-trade systems interact », *Sustainable Prosperity*, 2009 ; aussi : Samuel Fankhauser, Cameron Hepburn et Jisung Park, et « Combining Multiple Climate policy Instruments : how not to do it », Centre for Climate Change Economics and Policy, février 2011. Voir aussi, à nouveau, Laurent et Le Cacheux, 2009 et 2011, *op. cit.*

L'Union européenne risque de rechercher très longtemps dans le système actuel et, croyons-nous, en vain.

Dans une perspective de taxation du carbone, il faut bien entendu graduellement cesser de subventionner les énergies fossiles (car c'est faire l'inverse que de taxer le carbone) : faire l'un sans l'autre serait intrinsèquement contradictoire. Chaque pays s'engagerait donc, conformément à la trajectoire de son signal-prix, à éliminer progressivement les subventions qu'il accorde aux énergies fossiles, subventions dont le total s'élevait à 312 milliards de dollars en 2009, de 409 milliards de dollars en 2010, et pourrait atteindre 660 milliards de dollars en 2020 si rien ne change²².

La fin des subventions accordées aux énergies fossiles, lesquelles, en 2010, étaient 12 fois plus élevées que celles accordées aux énergies renouvelables,²³ aurait des retombées positives, non seulement du point de vue environnemental, mais aussi sur le plan économique et social. De telles subventions constituent une politique sociale néfaste. La Banque mondiale estime qu'en 2009, quelque 80 % des avantages procurés par les subventions aux produits pétroliers vont aux 40 % qui constituent la tranche la plus riche des ménages²⁴. L'AIE estime qu'en 2010, seulement 8 % de ces subventions ont bénéficié au quintile de population le plus pauvre : « *They are an inefficient means of assisting the poor; other direct forms of welfare support would cost much less* »²⁵.

Du point de vue de la politique économique, les subventions aux énergies fossiles représentent une politique surannée et insensée qui encourage la surconsommation, accélère l'épuisement des ressources, fausse les signaux du marché, fait peser sur les gouvernements un lourd fardeau financier, décourage l'investissement dans les infrastructures énergétiques et entrave l'adoption de pratiques et de procédés plus éco-énergétiques par les industries énergivores. En outre, il est économiquement insensé de gaspiller des ressources financières publiques rares et précieuses pour subventionner ce qui est probablement l'industrie la plus profitable de l'histoire du capitalisme, surtout qu'avec la hausse prévue du prix des combustibles et des carburants d'origine fossile, elle va continuer à l'être pendant de nombreuses années encore.

L'accord international sur un prix du carbone devra aussi convenir du rythme d'élimination des subventions aux énergies fossiles. Des hausses de carburant trop brusques et mal conçues, qui ne seraient pas immédiatement compensées par des transferts sociaux substantiels et bien ciblés au bénéfice des populations à faible revenu, pourraient susciter de fortes résistances populaires. Le Nigéria en a offert un exemple récent. Il reste que selon l'OCDE, la plupart des pays gagneraient, sur le

22. AIE, *World Energy Outlook*, 2011.

23. AIE, *World Energy Outlook*, 2011.

24. « Climate Change and the World Bank Group », *World Bank Report (2009)*, Banque mondiale, Washington DC.

25. AIE, *World Energy Outlook*, 2011, p. 32.

plan économique, à éliminer ces subventions, même en procédant unilatéralement²⁶. L'IEA propose que tous les pays importateurs y mettent fin d'ici 2020, tandis que les pays exportateurs procéderaient plus lentement et en élimineraient l'essentiel d'ici à 2035²⁷.

4.2. Comment faire accepter ? Par un principe de justice et des mécanismes de compensation

Principe de justice et mécanismes de compensation sont d'abord indispensables au plan international. Remarquons d'emblée que pour les pays en développement, ce prix harmonisé du carbone serait plus facile à accepter que l'adoption de cibles de réduction des émissions de GES absolues et contraignantes. Prenons le cas des économies émergentes, dont la croissance annuelle est de 6 à 10 %. Pour ces pays, une cible de réduction absolue peut paraître comme un frein à leur dynamisme économique. Tandis que l'adoption d'un prix harmonisé du carbone, qui serait assumé aussi par leurs concurrents, et dont ils utiliseraient les revenus à leur guise, ouvre des perspectives beaucoup plus intéressantes. Il n'en reste pas moins que l'imposition d'un tel signal-prix pourrait entraîner des pertes de bien-être plus importantes dans les pays en développement que dans les pays développés.

Il faut donc mettre en place des compensations internationales. En vertu du principe de « responsabilité partagée mais différenciée », les pays développés auraient l'obligation de réserver une partie de leurs revenus pour aider les pays en voie de développement à instaurer des politiques d'atténuation, d'adaptation et de création de puits de carbone. Ainsi serait résolu le problème du financement de l'aide de 100 milliards de dollars par an que les pays développés ont promis d'accorder dès 2020. Ce montant pourrait même être augmenté. Nous suggérons que l'apport financier de chacun des pays développés soit calculé en fonction du pourcentage que représentent ses émissions par rapport à l'ensemble des émissions produites par ces pays (sur une base actuelle ou cumulative). Moins un pays émet, moins sa part à payer serait élevée. Ce serait là une incitation additionnelle à la réduction des émissions.

De plus, la négociation d'un signal prix carbone accélérera la mise en place et le raccordement de marchés du carbone robustes et fonctionnels, ce qui canaliserait quantité d'investissements privés vers des mécanismes comme REDD-plus pour la gestion des forêts et autres puits de carbone, un objectif sur lequel un pays comme le Brésil insiste au plus haut point.

Chose certaine, sans un tel mécanisme de transferts, jamais notre plan ne pourrait fonctionner car il heurterait de plein fouet les principes élémentaires de la justice climatique. Les pays les plus pauvres et vulnérables ne sont pas responsables de leur malheur. Ils encourent les conséquences du réchauffement climatique sans

26. IEA, *World Energy Outlook*, 2011, p. 34.

27. IEA, *World Energy Outlook*, 2011, p. 211.

l'avoir causé. En décembre 2011, à Durban, un groupe de pays en développement, menés par l'Inde, la Chine, le Brésil et l'Arabie saoudite, se sont ainsi opposés à l'idée d'une taxe carbone internationale en faisant valoir qu'elle se ferait au détriment des pays pauvres en l'absence d'un mécanisme de compensation financière²⁸.

Actuellement, les négociations sur le versement annuel de 100 milliards de dollars dans le Fonds vert pour le Climat sont tout à fait enlisées. À Durban, des pays développés ont fait valoir qu'il était prématuré d'établir un mécanisme qui permettrait d'identifier des sources de financement. Il est bien possible que la seule façon de désembourber ces négociations soit de les orienter vers la fixation d'un signal-prix carbone assorti du mécanisme de compensation que nous préconisons.

Un groupe de travail a été constitué à Durban pour étudier le moyen d'injecter 100 milliards par année dans le Fonds vert pour le climat à partir de 2020. Il serait souhaitable que ce groupe étudie de près la possibilité d'obtenir ce financement au moyen d'un signal-prix mondial du carbone.

Justice et compensation sont également indispensables au plan national. Insistons d'emblée sur le fait que l'adoption d'un régime de prix du carbone aurait d'importantes retombées bénéfiques, notamment : énergies propres et renouvelables plus concurrentielles; portefeuille énergétique mieux garni et plus diversifié ; économies d'énergie; réduction de la pollution atmosphérique locale et transfrontalière ainsi que des taux de morbidité et de mortalité qu'entraîne cette pollution, etc. Qui plus est, les gouvernements peuvent décider, par exemple, de procéder à de substantielles baisses d'impôts sur les revenus des particuliers et des entreprises ; en allégeant ainsi la fiscalité sur les activités productives telles le travail et l'investissement, ils stimuleront leurs économies. La seule chose qu'ils ne pourront pas faire avec ces revenus, c'est financer les énergies fossiles. L'accord international devra l'établir clairement.

Mais les gouvernements devront sans doute utiliser une partie de leurs « recettes carbone » pour corriger les inégalités sociales. Le principal problème de la taxation du carbone étant d'ordre politique ou plutôt d'économie politique, il conviendra de prévoir des compensations sociales. La levée d'une nouvelle taxe sur l'énergie, même si elle devait être compensée par une baisse des impôts existants, entraînera forcément de fortes résistances dans les populations, en particulier parmi les plus modestes. L'un des auteurs de ce texte est bien placé pour le savoir, puisqu'il a tenté, sans succès, de convaincre les Canadiens, lors des élections fédérales de 2008, de procéder à une telle réforme fiscale²⁹. Les gouvernements pourraient donc à profit se servir d'une partie de leurs nouveaux revenus fiscaux pour compenser la

28. Wolfgang Sterk, Christof Arens, Florian Mersmann, Hanna Wang-Helmreich et Timon Wehnert, *On the Road Again - Progressive Countries Score a Realpolitik Victory in Durban While the Real Climate Continues to Heat Up*, Wuppertal Institute for climate, environment and technology. Wuppertal, décembre 2011.

29. En 2010, l'auteur Éloi Laurent a vu un projet de taxe du carbone abandonné par le gouvernement français malgré une vive opposition publique.

totalité – et même plus – de l'augmentation du coût de l'énergie fossile pour les personnes et les familles à faible revenu.

4.3. Comment faire respecter ? Par un principe de crédibilité et le recours possible aux taxes carbone aux frontières

Il reste une question délicate à examiner : que faire des pays délinquants, c'est-à-dire ceux qui ne respectent pas leurs engagements ou refusent de rejoindre l'accord international ? La réponse à notre avis réside dans les règles du commerce international.

En vertu de l'entente internationale, les pays auraient le droit de tarifer aux frontières les produits en provenance d'un pays qui n'aurait pas établi un prix du carbone conforme à la norme internationale. Bien sûr, il s'agirait d'une solution de dernier recours, que l'on mettrait en œuvre après les avertissements d'usage (autant que possible, il faut éviter que ces mesures de rétorsions ne dégénèrent en « guerre commerciale du carbone »).

Les règles commerciales actuelles offrent déjà une marge de manœuvre pour la prise en compte de la conformité des pratiques commerciales avec des objectifs climatiques. Dans l'avant-propos d'un rapport sur le commerce et les changements climatiques, Achim Steiner, Directeur exécutif du PNUE, et Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC, soulignent que « les règles de l'OMC laissent une marge de manœuvre et une flexibilité considérables pour lutter contre les changements climatiques au niveau national »³⁰. Ainsi, la Cour européenne de Justice a statué, le 21 décembre 2011, que l'Union européenne était en droit d'exiger un prix carbone des compagnies non-européennes qui atterrissent dans un des pays européen ou en partent, puisque les compagnies européennes sont requise de payer ce prix.

L'OMC et le PNUE soulignent que les pays procèdent déjà à des ajustements fiscaux aux frontières en raison d'objectifs variés et touchant toute sorte de produits : la réduction de la consommation de cigarettes ou d'alcool, la santé des personnes, les risques liés à l'amiante, la protection des végétaux, la protection des cétacés, la protection des stocks de poisson, la qualité de l'air, la pollution de l'air résultant de la consommation d'essence³¹... L'important est que « *le prélèvement perçu sur le produit importé équivaut à la taxe applicable au produit national « similaire »* »³².

Si un pays se conforme à l'accord international sur le climat, les choses sont simples : il est immunisé contre de telles corrections aux frontières puisqu'il applique le signal-prix carbone convenu à ses propres produits avant de les exporter. Les choses se compliquent dans le cas d'un pays délinquant. De combien devrait être la pénalité ?

30. Ludivine Tamiotti *et al.*, *Commerce et changements climatiques*, rapport établi par l'OMC et le PNUE, 2009, p. V.

31. *Ibid.*, pp. 118-119.

32. *Ibid.*, p. 114.

Bien sûr, il peut être difficile d'évaluer à la frontière le volume d'émissions de GES incorporée dans un produit, car ce volume dépend d'une foule de facteurs : la source d'énergie utilisée, le procédé de production, etc. On peut alors utiliser « une sorte de certificat ou d'étiquette indiquant les aspects pertinents du processus de production »³³ ; si le fabricant ne fournit pas ces informations, on peut taxer son produit en supposant qu'il a été fabriqué selon la méthode de production la plus courante ou la meilleure technologie disponible (le groupe spécial du GATT avait par le passé accepté l'utilisation de cette méthode dans le cas d'une taxe sur les produits chimiques imposée par les États-Unis).

Le message doit en tout état de cause être clair pour tous les grands émetteurs : si vous ne prélevez pas un prix carbone sur vos produits avant de les exporter, les autres pays le feront à votre place, et ce sont eux qui en tireront des revenus. Chaque pays verra ainsi son intérêt commercial à se conformer à l'accord international, à tarifier ses propres émissions et utiliser à sa guise les revenus qu'il en tire.

4.4. Quel statut juridique ?

Dernier point : le statut juridique de cet accord sur un signal-prix mondial du carbone. Nous avons pris pour acquis que les dirigeants des pays de la planète étaient de bonne foi. Ils sont sincères lorsqu'ils s'engagent à limiter le réchauffement en deçà du seuil où un dangereux dérèglement climatique pourrait se produire selon les scientifiques. Nous supposons donc que les pays croient à la nécessité d'agir.

Bien sûr, si ce n'est pas le cas, alors aucune entente mondiale n'est possible. Si, par exemple, les Américains devaient élire, l'automne prochain, un Président et un Congrès qui ne croient pas à la menace des changements climatiques induits par l'activité humaine, l'objectif d'un accord global sera inatteignable.

La Constitution des États-Unis exige l'appui des deux tiers du Sénat pour la ratification d'un traité. Pour cette raison, il serait plus prudent de viser une entente internationale qui n'aurait pas le statut d'un traité.

Dans le modèle que nous proposons, c'est tout à fait possible. À la suite d'une conférence des parties (COP) à la *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, les délégués conviennent, par une déclaration commune, de la trajectoire de prix-carbone que chacun s'engage à suivre. Il appartient ensuite à chaque gouvernement de faire entériner ce prix par une législation ou un budget.

L'important est que chaque pays puisse adopter le prix convenu avec l'assurance que ses compétiteurs feront la même chose. Idéalement, une telle assurance devrait être garantie par un traité. En pratique, une entente internationale serait plus réaliste.

33. *Ibid.*, p. 112.

5. Conclusion

Il ne fait pas de doute qu'il faut poursuivre les négociations internationales climatiques. Mais en même temps, il faut faire preuve d'audace, injecter dans ces négociations une idée nouvelle, susceptible de nous donner l'impulsion qui nous manque : l'adoption d'un régime de prix du carbone harmonisé et flexible.

Ainsi, le monde serait doté à temps d'un instrument essentiel à son développement soutenable. Enfin, les émetteurs seraient obligés d'assumer le coût environnemental de leurs actions. Les consommateurs et les producteurs seraient incités à choisir les biens et services à plus faible teneur en carbone et à investir dans les nouvelles technologies qui réduiront les émissions.

Pour y parvenir, nous ne pouvons pas tout bouleverser et faire table rase du passé : il faut bâtir sur l'acquis. Mais nous n'avons plus le luxe d'attendre de mauvaises solutions : il faut accélérer considérablement notre cadence et changer notre approche.

Nous savons que le sentiment général est que l'échafaudage de Cancún-Durban est si fragile qu'il ne faut surtout rien y changer. Aussi ce que nous proposons paraîtra-t-il à certains difficile à négocier, voire tout simplement irréaliste. Mais quelle est l'alternative ? Les années 2010 et 2011 ont été parmi les plus chaudes jamais enregistrées tandis que les émissions de CO₂ ont atteint leur plus haut niveau historique malgré la récession mondiale. Le monde a eu rendez-vous pour COP 17 en Afrique, un continent dont tout l'Est est ravagé par la sécheresse. Les États-Unis ont connu leur année la plus coûteuse en catastrophes climatiques. Le gouvernement de la Chine vient de reconnaître, dans son *Deuxième rapport national d'évaluation sur les changements climatiques*, que le réchauffement menace sa croissance économique et son développement, raréfie son eau potable, affaiblit ses récoltes, engendre plus de sécheresses et d'inondations... De combien d'avertissements aurons-nous besoin avant de hausser nos efforts à la mesure de l'enjeu ?

Nous avons la ferme conviction qu'il existe une politique susceptible de mener à un développement soutenable à l'échelle planétaire. Oui, il est possible de passer du développement autodestructeur au développement soutenable. Mais il faut se mettre en mouvement sans tarder, car au rythme actuel du réchauffement planétaire et de la faiblesse de notre réponse, chaque année qui passe ne peut que rendre toujours plus difficile l'indispensable changement.

Actuellement, l'Europe s'efforce de renforcer son marché du carbone et de le raccorder à d'autres marchés. Les États-Unis, le Canada, le Japon et d'autres pays développés refusent de renforcer leurs politiques climatiques tant que les autres grands émetteurs n'en feront pas autant. La Chine, l'Inde et les autres pays émergents refusent d'adopter des cibles absolues de réduction de GES étant donné leur forte croissance économique. La seule façon de débloquer ces négociations pendant qu'il est encore temps est de les réorienter vers la fixation d'un signal prix carbone.

Les plus grands émetteurs de carbone (le GES 20) doivent se doter d'un signal-prix du carbone, harmonisé dans son principe mais flexible dans son application. Quel meilleur endroit pour engager cette démarche qu'à Rio, là-même où le problème dont ce dispositif constitue la solution a été reconnu par la communauté internationale voilà 20 ans ?