

Working paper

2015-21

AGIR POUR LE CLIMAT APRES L'ACCORD DE PARIS

Stéphane DION

Chambre des communes du Canada

Eloi LAURENT

OFCE-Sciences Po et Stanford University

Septembre 2015

ofce

Agir pour le climat après l'Accord de Paris

Stéphane Dion et Éloi Laurent ¹

2015-21

Septembre 2015

Résumé

Nous proposons dans cet article de basculer les négociations climatiques de leur logique actuelle fondée sur les quantités vers une logique de prix. Notre proposition s'appuie d'une part sur un budget carbone axé sur le respect de la limite de deux degrés, menant à l'établissement d'une trajectoire différenciée, caractérisée par l'instauration de tarifs carbone progressivement convergents, chaque pays étant libre de déterminer la panoplie d'instruments qu'il désire employer pour augmenter son propre tarif. D'autre part, notre régime de prix du carbone apporte une solution à la question des inégalités entre pays (par un système de modulation et de compensations) et des inégalités internes à chaque pays (en accélérant l'adaptation des modes de financement).

Mots-clés : COP 21, négociations climatiques, prix du carbone, justice climatique

JEL : Q01, Q48, Q54

¹ Stéphane Dion est député à la Chambre des communes du Canada, ancien ministre de l'Environnement du Canada et fut, en 2005, Président de COP 11. Éloi Laurent est économiste principal à l'OFCE / Sciences Po (Paris) et professeur invité à Stanford University.

Introduction: le paradoxe de Paris

La Chine ayant dévoilé, fin juin, ses « contributions prévues déterminées au niveau national (INDC) et l'US EPA ayant émis, début août, sa décision finale sur le plan d'action climatique des États-Unis, les positions de négociation en route vers COP 21 sont maintenant stabilisées. Ces positions sont le signe avant-coureur de ce qui pourrait bien être un résultat paradoxal à la Conférence de Paris : un accord climatique universel sans précédent, qui ne résoudra pas la crise climatique.

Pourtant, on pourrait presque entièrement résoudre ce paradoxe en introduisant, dans ces négociations, l'objectif d'élaborer un robuste régime universel de tarification du carbone – un prix mondial du carbone qui reposerait sur quelques grands principes simples :

- l'objectif est de contenir le réchauffement climatique en-deçà – ou autour – de 2 degrés celsius au-dessus de la température qui prévalait à l'ère pré-industrielle; un prix mondial du carbone doit donc viser cet objectif.
- quoi qu'on pense du débat sur le meilleur moyen de prélever un prix du carbone – taxe ou échange de permis d'émissions – divers pays ont déjà pris leur propre voie et il serait irréaliste de tenter de les fondre dans un moule unique² ;
- plusieurs pays se sont engagés à atteindre des cibles quantitatives de réduction (*pledge-and-review strategy* – système d'engagements volontaires), et plutôt que de leur demander d'y renoncer au bénéfice d'un prix mondial du carbone, il vaut mieux leur présenter la négociation d'un tel prix comme un puissant moyen d'atteindre leurs objectifs et même de les dépasser ;
- le principe internationalement reconnu de « *Common but Differentiated Responsibilities* » rend très difficile l'établissement immédiat d'un prix unique; il est donc plus réaliste de concevoir un processus étalé sur plusieurs années au moyen d'une convergence de prix, tel que le proposent d'ailleurs certains organismes internationaux comme l'Agence internationale de l'énergie;
- les pays développés s'étant engagés à fournir un financement annuel de 100 milliards de dollars pour aider les pays les plus vulnérables face aux changements climatiques, la négociation d'un prix mondial du carbone ne doit pas annuler cet engagement; au contraire, elle est le moyen d'atteindre l'engagement et même de le dépasser.

² En 2015, pas moins de 40 entités nationales et 20 juridictions locales ont adopté un prix du carbone sous une forme ou une autre, pour le détail de ces mesures, voir http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/08/26/090224b08309a09a/4_0/Rendered/PDF/Carbon0pricing0e0released0late02015.pdf

Avant de reprendre ces différents points en détail, il nous faut apporter la preuve empirique que le système de négociations climatiques actuel est inefficace.

1. Le bilan carbone peu flatteur des négociations climatiques

Chacun le sait désormais, au moins dans le monde académique et une bonne partie de la communauté internationale : les émissions de gaz à effet de serre, responsables des changements climatiques observés dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle et qui, selon les prédictions, vont se poursuivre d'ici à la fin du 21^{ème} siècle, se sont accélérées au cours des 25 dernières années. Après une croissance annuelle moyenne de 1% entre 1990 et 1999, ces émissions ont progressé de 3,3% par an de 2000 à 2009. Après une très légère baisse lors de la grande récession, elles ont depuis repris leur progression au rythme de 2,5% par an³.

La baisse des émissions au cours de l'année 2014 (selon le communiqué publié par l'Agence internationale de l'énergie en mars 2015) ou au moins, selon les données de BP publiées en juin 2015, leur faible augmentation (+0,5%), qui s'explique largement par le moindre recours de la Chine au charbon dans un contexte de décélération économique, ne doit pas masquer un constat d'évidence : depuis 1997 et la signature du Protocole de Kyoto, les pays du monde sont allés dans le sens inverse de celui recommandé par la science du climat, la hausse globale des émissions atteignant plus de 60% depuis 1990. Comme le souligne le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de 2014 (IPCC, 2014), la césure n'a jamais semblé aussi marquée entre une crise climatique qui va en s'intensifiant et des négociations internationales qui stagnent.

Comment expliquer ce décalage – alors que tant d'éléments scientifiques s'accumulent pour nous alerter au sujet des conséquences désastreuses du changement climatique pour le bien-être humain – sinon par l'inefficacité du cadre actuel des négociations climatiques ?

Il est aujourd'hui admis que le Protocole de Kyoto (1997), qui a orienté ces négociations à la suite de la Convention cadre des Nations Unies décidée lors du sommet de Rio en 1992, est un échec retentissant. Mais ce n'est que partiellement vrai : en réalité, les pays de l'Annexe 1⁴ contraints par le Protocole ont bel et bien respecté leurs engagements, mais au prix d'un tour de passe-passe qui nous permet justement de comprendre pourquoi il faut à présent changer de système.

³ Selon les données du Global Carbon Project <http://www.globalcarbonproject.org/>, qui comptabilise les émissions liées à la consommation d'énergies fossiles et à la production de ciment.

⁴ Le Protocole de Kyoto renforce la Convention de 1992 en engageant les pays parties à l'Annexe I à des « objectifs individuels, légalement contraignants, de réduction ou de limitation de leurs émissions de gaz à effet de serre ». Les objectifs individuels des Parties à l'Annexe I sont listés dans l'Annexe B du Protocole de Kyoto, ce qui explique que l'on parle parfois des « pays de l'Annexe B » au lieu des « pays de l'Annexe 1 ».

A Kyoto, on le sait, un premier engagement de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) en principe contraignant, a été pris par les pays les plus avancés économiquement, les autres en étant dispensés en raison de leur moindre niveau de développement et de leur faible contribution à l'accumulation passée de GES dans l'atmosphère : les pays du premier groupe – ceux de l'OCDE et de l'ancienne Union soviétique – représentaient, pour l'année de référence du calcul des émissions (1990), environ 60 % du flux total d'émissions de GES. Ils s'engageaient, par le Protocole de Kyoto, à réduire leurs émissions d'au moins 5 % environ, par rapport au volume émis en 1990, à l'horizon 2012. Cet objectif, c'est une réalité parfois méconnue, a été tenu. Mieux : les dernières données disponibles montrent une réduction de l'ordre de 10 % (qui pourraient même être portée à 15% selon certaines estimations). Les pays de l'Annexe 1 ont donc fait deux fois mieux que ce qui était attendu d'eux.

Et pourtant, on l'a rappelé, depuis 1990, les émissions mondiales ont continué d'augmenter à un rythme soutenu. Pire encore, elles ont augmenté dans tous les pays de l'Annexe 1 sauf ceux de l'ex-bloc soviétique. Comment comprendre cet apparent paradoxe ? C'est en fait l'effondrement de l'économie soviétique à l'orée des années 1990 qui explique que l'engagement collectif de Kyoto ait été tenu. Selon les chiffres des Nations Unies, si les émissions de tous les pays de l'Annexe 1 ont baissé de 10,6% entre 1990 et 2012 (presque exactement le double de l'engagement de 5,2% pris en 1997), celles des économies en transition (la Russie et ses satellites d'alors), ont fléchi de plus de 38%, cette baisse étant acquise dès 1995. Dans le même temps, les pays de l'OCDE parties à l'Annexe 1 (UE 15, Etats-Unis, Japon, Canada, Australie, etc.) ont vu leurs émissions croître de 2%, et encore cette hausse était-elle de 10% avant la grande récession de 2009. En d'autres termes, ce sont deux récessions qui expliquent que l'objectif de Kyoto ait finalement été tenu.

Deuxième enseignement encore plus fondamental, pendant que cette baisse se produisait, une hausse bien plus conséquente se préparait dans le reste du monde. C'est qu'entre le début des années 1990 et le début des années 2010, la part des pays de l'Annexe 1 et de ceux qui en ont été exclus à Kyoto s'est exactement inversée : 60% des émissions mondiales étaient en 1990 le fait des pays de l'Annexe 1, c'est aujourd'hui moins de 40% (voir tableau 1).

Tableau 1 : Émissions de CO2 en 2013

	Émissions par habitant	Totales *	% du total
Annexe 1	7.5	13.05	36.1
E-U	16.4	5.23	14.5
UE28	6.8	3.48	9.6
Russie	12.7	1.81	5.0
Japon	9.8	1.25	3.4
Canada	14.3	0.50	1.4
Non-Annexe 1	3.5	21.04	58.2
Chine	7.2	9.98	27.6
Inde	1.9	2.41	6.7
Corée du Sud	12.5	0.62	1.7
Iran	7.9	0.61	1.7
Arabie Saoudite	18.0	0.52	1.4

* Émissions en GtCO₂, liées à la consommation des énergies fossiles et à la production de ciment.

Source : Global Carbon Project

La vision du monde économique qui a informé le Protocole de Kyoto est donc complètement dépassée. C'est en réalité d'un quadruple problème que souffre le cadre d'action climatique défini en 1997 :

- Un problème d'efficacité : les cibles définies en 1997 et les instruments déployés depuis lors (que le Protocole désigne sous le nom de « mécanismes de flexibilité » et qui inclut notamment les marchés de droits à polluer) ne permettent pas de contenir la dynamique des émissions mondiales de gaz à effet de serre ;

- Un problème de transparence : l'approche par les cibles quantitatives d'émissions en volume souffre de biais qui faussent les résultats obtenus. La date de référence choisie (généralement 1990) est ainsi, comme on l'a vu, problématique pour les pays de l'ex-URSS dont beaucoup ont depuis rejoint l'Union européenne. 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 (émissions issues de la production d'un pays et qui se trouvent incluses, sous forme de carbone incorporé, dans les produits consommés par un autre pays); d'où le paradoxe d'un texte dont la lettre a été respectée alors même que le problème qu'il entendait atténuer s'était lourdement aggravé du fait des « fuites de carbone »;⁵

- Un problème d'inclusion : un accord climatique international contraignant doit impérativement désormais inclure tous les grands émetteurs de gaz à effet de serre, y compris et surtout les pays émergents (à commencer par la Chine, qui représente quasiment un tiers des émissions mondiales, et l'Inde dont la contribution encore modeste pourrait fortement s'accroître à l'avenir au fur et à mesure que le pays développe sa production et sa consommation de charbon) ;

- 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 donc proposer des solutions à ces quatre problèmes. Or il est vraisemblable que la COP 21 s'inscrive dans le cadre défini par Kyoto, dont les pays qui participent aux négociations connaissent les lacunes mais redoutent la remise en cause compte tenu de la fragilité du consensus climatique mondial.

2) COP 21 : manquer les mauvaises cibles ?

2.1 La perspective d'un accord juridiquement peu contraignant

Le facteur principal, pour que la Conférence de Paris ait une apparence de succès, sera la manière dont les attentes auront été gérées avant l'évènement. Le grand échec de la Conférence de Copenhague (2009) aura été l'immense déception causée par l'inaptitude des négociateurs à tenir leur promesse d'une entente mondiale et juridiquement contraignante. C'est pour cela que les

⁵ Alors que les émissions de production comptabilisées par le Protocole ont, comme on l'a vu, diminué depuis 1990, les émissions de consommation ont augmenté de 0,5% par an au cours de la même période. La hausse des émissions de consommation a donc, au final, plus que compensé la baisse des émissions de production dans les pays de l'Annexe 1. En somme, les émissions ont été transférées et non réduites.

négociateurs du cycle de Paris ont adopté une position flexible sur la forme juridique que devrait prendre le texte final : celui-ci devrait être d'ordre « politique » plutôt que juridiquement contraignant. À l'encontre du Protocole de Kyoto, le texte de Paris aboutira probablement à un accord plutôt qu'à un traité, ce qui veut dire que ses pouvoirs juridiques seront encore plus faibles. Dans les milieux diplomatiques, on le sait bien : voir qualifier d'« accord » un texte de portée internationale est rarement bon signe.

On peut voir cela comme une victoire pour les négociateurs des États-Unis qui n'ont jamais cessé de dire qu'un texte contraignant n'a aucune chance d'être adopté car il devra obtenir l'aval du Sénat, dominé par le Républicains. Même si le gouvernement Obama tente de convaincre les autres parties qu'il peut agir par décret (argument invoqué par la US EPA pour justifier sa décision finale, annoncée début août 2015, de réduire les émissions provenant de centrales au charbon), on peut difficilement s'empêcher de considérer les politiques climatiques des États-Unis comme conditionnelles, c'est-à-dire sujette au rejet habituel des recours juridiques des États par la Cour suprême. C'est ainsi que la polarisation de la politique aux États-Unis, qui n'est pas sans rapport avec les effets nocifs des inégalités de revenus, fait obstacle à l'émergence d'une politique climatique mondiale.

L'UE et ses États membres contestent la possibilité d'un tel résultat : dans leur contribution prévue déterminée au niveau national, dévoilée le 6 mars dernier, ils réclament « l'adoption d'un accord mondial juridiquement contraignant pour toutes les parties ».⁶ Défiant clairement la position des États-Unis, la Chine réclame elle aussi « un accord juridiquement contraignant ».⁷

Mais dans le contexte actuel, il est probable que la position des États-Unis prévaudra, avec le résultat que le texte de Paris aura moins de force juridique que le Protocole de Kyoto qui lui-même ne comportait pas de sanction pour les parties en défaut.

2.2 Le tenace écart entre science et ambition

En 2011, à la Conférence de Durban (COP 17), les parties avaient reconnu qu'il existait un écart entre leurs engagements et ce qu'il faudrait faire pour atteindre l'objectif de deux degrés Celsius. Dans le préambule de leur déclaration commune, ils exprimaient leurs « graves inquiétudes » et promettaient « d'élever le niveau d'ambition » afin de combler l'écart. À la Conférence de Lima (COP 20, décembre 2014), les parties avaient de nouveau [fait part](#)⁸ des mêmes « graves

⁶ http://ec.europa.eu/clima/news/docs/2015030601_eu_indc_en.pdf.

⁷ <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/China/1/China%27s%20INDC%20-%20on%2030%20June%202015.pdf>.

⁸ <http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/l14.pdf>.

inquiétudes » au sujet de « l'écart sensible existant entre l'effet cumulé des engagements des parties en matière d'atténuation » et l'objectif de maintenir le réchauffement des températures planétaires moyennes sous la barre des deux degrés Celsius. Mais l'écart science-ambitions persiste, ayant jusqu'ici survécu à toutes les déclarations de bonnes intentions.

Il y a longtemps que les négociations sur le climat tournent autour de la question cruciale du volume des émissions de carbone : en vertu du Protocole de Kyoto, on évalue la performance d'un pays en matière de climat en comparant ses cibles de réduction d'émissions aux quantités émises en 1990; et les engagements climatiques s'expriment sous forme de réductions d'émissions d'ici à 2030 ou 2050.

Il y a deux raisons pour lesquelles la méthode de calcul fondée sur le volume risque d'être insuffisante : d'une part, elle n'indique pas les instruments à employer pour atteindre les cibles volumétriques (voir section 1.3 ci-dessous); et d'autre part, elle ignore les flux de carbone, c'est à dire les émissions qui résultent non seulement de la production nationale mais aussi de la consommation nationale. L'écart entre ces deux dernières peut être considérable : depuis 1990, l'UE a réduit de près de 20% ses émissions de GES si l'on tient compte de sa production mais de seulement 5% si l'on compte sa consommation. Un pays comme la France voit ses résultats climatiques depuis 1990 complètement inversés quand on considère les émissions liées à la consommation plutôt que celles associées à la production.

Même si l'on s'abstient de juger de l'efficacité potentielle de la méthode volumétrique, il semble que cette dernière ne soit pas à la hauteur de ses propres ambitions : ayant évalué les annonces et les engagements des pays pour en vérifier la compatibilité avec le plafond de deux degrés Celsius, les experts du *Climate Action Tracker* concluent que les mesures existantes ou annoncées jusqu'à présent mènent à un réchauffement planétaire supérieur à trois degrés et peut-être même égal à 3,8 degrés. La dernière évaluation de l'AIE indique qu'en fonction des INDC soumises à ce jour et des politiques énergétiques prévues par les pays qui n'ont pas encore soumis leurs INDC, la tendance est « conforme à un réchauffement moyen de 2.6°C à l'horizon 2100 et 3.5°C après 2200 ». ⁹ Ce scénario de l'AIE présuppose que les pays honorent leurs engagements climatiques. Or nous savons très bien que plusieurs pays n'honoreront pas leurs engagements de Copenhague et que par conséquent, ils n'atteindront pas leurs cibles de réduction des émissions de GES pour 2020. ¹⁰ Alors comment croire qu'ils honoreront leurs engagements parisiens ?

⁹ Voir p. 12 de :

<https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO2015SpecialReportonEnergyandClimateChange.pdf>.

¹⁰ <http://www.pbl.nl/en/publications/enhanced-policy-scenarios-for-major-emitting-countries>.

2.3 Des engagements sans instruments ?

L'accord conclu par les États membres de l'Union européenne à l'automne 2014 illustre bien les limites des stratégies exclusivement fondées sur des cibles de réduction d'émissions, sans régime efficace de tarification du carbone. En fait, on peut considérer le « paquet climat-énergie » européen comme une pyramide sans base : la cible de réduction des émissions de 40% à l'horizon 2030 ne s'appuie que sur des cibles d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable non contraignantes, elles-mêmes non étayées par une véritable réforme en matière de tarification du carbone.

L'accord européen se fonde sur un régime de tarification du carbone dysfonctionnel et désaffecté. Résultat final : engagements sans instruments et « ambitieuses » cibles de réduction des émissions suspendues au-dessus d'un océan d'ambiguïté. Et l'on peut dire la même chose de la plupart des engagements nationaux dénués d'instruments de mise en oeuvre adéquats.

Il faut donc que COP 21 débouche sur des résultats bien plus substantiels. Il faut que les cibles nationales de réduction des émissions s'accompagnent d'instruments de mise en oeuvre adéquats et coordonnés, y compris un prix mondial du carbone. En d'autres termes, il faut que les négociateurs visent un accord « engagements+instruments » plutôt que « engagements seulement ».

2.4 La justice climatique : une nécessité

À Copenhague (COP 15) et à Cancún (COP 16), les pays développés se sont engagés à contribuer 100 milliards de dollars US par an à partir de 2020, pour aider les pays en voie de développement à combattre les changements climatiques et à s'y adapter. On a même créé un fonds à cet effet, le « Fonds vert pour le climat », destiné à fournir aux pays en voie de développement l'importante aide financière et technologique dont ils ont besoin.

Les pays en voie de développement prennent cet engagement très au sérieux. Ils ont fait savoir qu'il n'y aura pas d'accord à Paris s'il n'y a pas de plan clair pour le décaissement, par l'entremise du « Fonds vert pour le climat », des 100 milliards de \$ par an à l'horizon 2020.

Hélas, malgré des années de discussion sur la cible, maintenant convenue, des 100 milliards de \$, personne ne sait combien exactement chaque pays développé est censé souscrire. Ce que l'on sait, par contre, c'est que pour assembler cette somme, il faudra faire appel au secteur privé, et

que cela ne sera possible qu'en présence d'un régime de tarification du carbone fonctionnel, robuste et exhaustif.

Réorienter les négociations de manière à ce qu'outre les réductions quantitatives d'émissions, elles comprennent un volet « prix mondial du carbone », peut permettre de résoudre les quatre problèmes : premièrement, renforcer l'accord de Paris grâce à la présence d'incitatifs économiques qui poussent les pays à respecter leurs engagements climatiques plutôt qu'à agir en resquilleurs climatiques; deuxièmement, servir d'instrument d'ajustement des engagements climatiques et d'accroissement graduel des ambitions des États-nations afin de fermer progressivement l'écart entre engagements et exigences scientifiques; notons qu'un tel instrument peut aussi rehausser l'efficacité d'un accord en assurant le contrôle des flux de carbone; troisièmement, fournir une base instrumentale crédible pour les engagements climatiques; quatrième solution, et non des moindres, être la source des 100 milliards de dollars promis par les pays développés pour combattre les changements climatiques à l'échelle de la planète.

3. Construire une convergence carbone

Il est peu probable que les gouvernements et les entreprises atteignent leurs objectifs climatiques s'ils n'ont pas l'assurance que leurs concurrents doivent respecter les mêmes règles du jeu. Pour sortir de l'impasse, il nous faut un accord international qui leur donne cette assurance et qui change les règles du jeu de manière à ce qu'elles s'appliquent à tous les joueurs. Il nous faut établir un système tel que chaque décideur, public ou privé, soit responsable de tenir compte du coût réel du réchauffement planétaire et qu'il sache que ses concurrents agissent de même.

Voilà pourquoi de plus en plus d'experts, y compris l'ensemble des présentateurs au Symposium « *International Climate Negotiations* »¹¹, s'accordent à dire que pour réussir, un plan climatique sérieux et exhaustif doit comporter un tarif carbone. C'est ce que recommandent aujourd'hui le [Fonds monétaire international](#),¹² ainsi que l'[OCDE](#).¹³ La [Banque mondiale](#)¹⁴ a convaincu 73 pays, 22 administrations infranationales et plus de 1 000 entreprises et investisseurs de déclarer leur appui à l'instauration d'un prix du carbone. La [Global Commission on the Economy and Climate](#)

¹¹ Voir <http://carbon-price.com/>

¹² <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/POL073114A.htm>.

¹³ <https://community.oecd.org/servlet/JiveServlet/previewBody/40641-102-1-76036/OECD>.

¹⁴ <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Carbon-Pricing-Statement-060314.pdf>.

(Commission mondiale sur l'économie et le climat)¹⁵ signale aussi qu'instaurer un prix du carbone pourrait être bénéfique pour l'économie.

Nous avons l'occasion d'explorer les liens à faire entre la tarification du carbone et [le nouvel accord international sur les changements climatiques](#)¹⁶ que l'on espère conclure à Paris. Mais notre principal défi est de réussir à passer d'un salmigondis de tarifs carbone locaux ou nationaux à un régime de tarification du carbone mondial et harmonisé. [Le GIEC recommande](#)¹⁷ une solution : adopter un « prix mondial unique du carbone ». Ce prix devrait être assez élevé pour créer les incitatifs nécessaires à la limitation du réchauffement planétaire à environ deux degrés Celsius. Quant à elle, [l'Agence internationale de l'énergie \(AIE\)](#)¹⁸ recommande que le prix de la tonne de CO₂ soit graduellement relevé, d'ici à 2040, à 140\$ pour les pays développés et à 125\$ pour la Chine, la Russie, le Brésil et l'Afrique du Sud (en dollars US de 2013). Selon l'AIE,¹⁹ on peut faire cela sans nuire à la croissance économique.

Il sera impossible d'atteindre ce prix mondial du carbone sans avoir d'abord négocié un accord international qui puisse assurer tous les agents économiques que leurs concurrents obéiront aux mêmes règles du jeu. En fait, le prix du carbone ne pourra pas atteindre le niveau désiré tant et aussi longtemps que les pays craindront individuellement que l'instauration d'un tarif carbone sur leur territoire fasse fuir les gens d'affaires et les investisseurs vers les pays où les émissions de CO₂ coûtent moins cher ou rien du tout. L'idée est donc de cibler les efforts internationaux vers la négociation d'un prix-signal mondial et harmonisé pour le carbone.

Il s'agirait que tous les pays s'engagent à instaurer, sur leurs territoires respectifs, un prix du carbone évolutif qui soit fondé sur une norme internationale validée par la science et qui permette de garder le réchauffement aux alentours deux degrés Celsius au-dessus des niveaux préindustriels. Les pays pourraient prélever ce tarif par l'entremise de taxes carbone ou de quotas d'émissions. Les gouvernements seraient libres d'investir, comme bon leur semble, les revenus tirés de ces redevances et de l'élimination nécessaire mais progressive des subventions aux énergies fossiles.

En accord avec le principe de la « responsabilité commune mais différenciée », les pays développés seraient tenus de mettre de côté une partie de leurs revenus issus de la tarification du carbone pour aider les pays en voie de développement à réduire leurs émissions, s'adapter aux

¹⁵ <http://static.newclimateeconomy.report/TheNewClimateEconomyReport.pdf>.

¹⁶ <http://www.theenergycollective.com/robertstavins/1199961/un-climate-summit-and-key-issue-2015-paris-agreement>.

¹⁷ http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_summary-for-policymakers.pdf.

¹⁸ http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO_2014_ES_English_WEB.pdf.

¹⁹ http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO_2014_ES_English_WEB.pdf.

effets des changements climatiques et établir des puits de carbone (grâce à la reforestation, par exemple). Cette obligation aiderait à financer l'injection annuelle de 100 millions de dollars à l'horizon 2020 dans le Fonds vert pour le climat, injection promise aux pays en voie de développement pour les aider à s'occuper des changements climatiques mais toujours sans source identifiée. On pourrait même augmenter cette somme. Nous proposons que les contributions respectives des pays développés soient calculées en fonction de leur pourcentage des émissions totales de GES des pays développés. Plus bas serait le niveau d'émissions du pays, plus modeste serait sa contribution à l'effort financier. Cela serait un incitatif supplémentaire à la réduction des émissions. On pourrait certes penser à d'autres formules : on pourrait, par exemple, exiger une contribution proportionnelle aux surplus d'émissions du pays par rapport au taux mondial moyen par habitant. Mais il est probable qu'on invoquera l'argument selon lequel ce sont les économies les plus vigoureuses, celles qui sont dotées des capacités technologiques les meilleures, qui devraient aider les autres.

Un tel accord de tarification du carbone permettrait aux pays d'imposer une taxe d'importation aux produits provenant de pays n'ayant pas encore instauré de prix-signal du carbone en conformité avec la norme internationale. Ce serait une solution de dernier recours, à appliquer après avertissement. Ainsi, chaque pays aurait intérêt à respecter l'accord international, à prélever un tarif carbone en fonction de ses propres émissions et à se servir de ce revenu comme bon lui semble.

Conclusion : de la science du climat à la justice climatique

Les négociations climatiques ne sont pas qu'une discussion technique à partir de données scientifiques; elles sont aussi un dialogue politique dont le fondement est une gamme de critères éthiques. La lutte contre le changement climatique ne doit pas être seulement présente comme une opportunité de développement économique mais aussi comme un levier pour réduire les inégalités de développement humain entre les pays et au sein des pays. Le cas de la Chine montre comment la contrainte de la réduction des émissions de CO₂ peut devenir un moyen de limiter la consommation de charbon et par contrecoup les dégâts des particules fines sur la santé des Chinois, ceux-ci étant répartis de manière très inégale dans la population. Il en va de même de la limitation du trafic automobile en France, qui représenterait à la fois un gain sanitaire et une réduction des émissions de CO₂. Ce double dividende climat-santé doit être mis au cœur des contributions des Etats à la réduction des émissions mondiales de CO₂. La notion de justice climatique souligne ainsi le potentiel d'égalité de la lutte contre le changement climatique au plan national et international. La Conférence de Paris doit donc être informée par les deux types de

critères : il faut que la science du climat et la justice climatique soient intégrées dans un seul et même plan d'action.

Voilà précisément pourquoi notre proposition joint la logique d'une efficacité fondée sur la science à celle d'une justice fondée sur l'éthique :

1. Efficacité fondée sur la science : un budget carbone axé sur le respect de la limite de deux degrés, menant à l'établissement d'une trajectoire différenciée, caractérisée par l'instauration de tarifs carbone progressivement convergents, chaque pays étant libre de déterminer la panoplie d'instruments qu'il désire employer pour augmenter son propre tarif;
2. Justice fondée sur l'éthique : notre régime de prix du carbone résout les inégalités entre pays (par un système de modulation et de compensations) et les inégalités internes dans chaque pays (en accélérant l'adaptation des modes de financement).

Un accord international sur la tarification du carbone serait, pour la planète, un excellent instrument de développement durable. Après des décennies de paralysie internationale, les émetteurs de carbone seraient obligés de se plier à l'évidence et de reconnaître le coût social et environnemental de la pollution. Consommateurs et producteurs seraient davantage incités à choisir des biens et des services à moindre teneur en carbone et à investir dans les nouvelles technologies permettant de réduire leur consommation d'énergie et leurs émissions. Les gouvernements et les législateurs auraient un instrument qui leur permette d'atteindre les cibles dictées par la science et qu'ils auraient eux-mêmes adoptées.

Plus que jamais, ce plan est nécessaire pour protéger l'humanité contre la menace d'un réchauffement planétaire de trois degrés ou plus. Les initiatives actuelles ne sont pas dénuées de mérite, mais elles ne suffisent pas. Nos leaders mondiaux doivent se faire les champions de ce qui manque encore pour que nous puissions instaurer des politiques énergétiques et climatiques efficaces et exhaustives : un prix mondial et harmonisé du carbone.