

Le Centre français sur les Etats-Unis
The French Center on the United States
CFE

« La viabilité du protocole de Kyoto »

Compte-rendu du petit déjeuner de travail du 26 mars 2002, avec Richard Cooper
(Harvard University) et Roger Guesnerie (EHESS et Collège de France).

Avril 2002

www.cfe-ifri.org



i n s t i t u t
f r a n ç a i s
d e s r e l a t i o n s
i n t e r n a t i o n a l e s

Intervention de Richard Cooper

L'article de R. Cooper, « The Kyoto Protocol: A Flawed Concept » est disponible sur le site du CFE à l'adresse : http://www.cfe-ifri.org/Energy_Climate_Change.htm

Selon R. Cooper, le protocole de Kyoto n'est pas viable, ne constitue pas une solution efficace pour traiter le problème des concentrations de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère, et ne peut tout simplement pas fonctionner. Il faut admettre cela au plus tôt : la communauté internationale est en train de perdre un temps précieux à essayer d'appliquer un concept erroné.

R. Cooper relève trois raisons principales pour lesquelles Kyoto ne peut pas marcher :

- Il n'existe selon lui aucun moyen d'obtenir, dans le cadre du protocole de Kyoto, la participation des pays en développement. Or ces derniers vont représenter une part croissante des émissions de GES, en particulier les grands pays en développement d'Asie, Chine et Inde. Kyoto est un système basé sur la fixation d'objectifs quantitatifs de réduction par rapport à une année de base (1990). Cette approche pose un problème très sérieux aux pays dont le principal objectif est le développement économique : ils n'accepteront que des objectifs très faiblement contraignants, tout à fait insuffisants du point de vue de l'objectif global de réduction des émissions.
- Dans le cadre de l'application de Kyoto, il est prévu de mettre en place un marché de permis d'émissions destiné à réduire le coût global de réduction des émissions de GES. Cette idée est très bonne selon R. Cooper, mais pose d'importants problèmes de mise en œuvre. Qui va participer aux échanges de permis : les Etats ou les personnes privées, notamment les entreprises ? Dans le premier cas (échanges entre Etats) il y aura peu d'acteurs et le marché sera fortement dominé par certains d'entre eux ; de plus, cela supposerait des schémas très complexes en interne. Dans le second cas, comment allouer les droits ? Le problème est à la fois technique et d'équité : est-il juste d'allouer des permis d'émissions à des entreprises pour des périodes très longues ?
- Enfin, le système de Kyoto implique de très importants transferts de fonds des pays riches vers les pays en développement et en transition, notamment la Russie et l'Ukraine (qui disposent d'un volume considérable de permis à mettre sur le marché). Ces transferts sont, selon R. Cooper, absolument ingérables politiquement. Ils constitueraient une source de déstabilisation des Etats et donneraient certainement lieu à une corruption à grande échelle.

Selon R. Cooper, une alternative à Kyoto devrait abandonner le concept d'objectifs quantitatifs et se concentrer sur les instruments économiques de lutte contre les émissions. La négociation sur les instruments serait beaucoup plus réaliste que la négociation sur les objectifs. L'instrument le plus simple est une taxe sur les émissions de GES, en particulier de CO₂. Les pays en développement pourraient accepter un taux plus faible, qui serait durci progressivement.

R. Cooper a ensuite commenté la politique annoncée récemment par le président G.W. Bush. Pour lui, cette politique est « vide ». L'objectif de réduction de 18% de l'intensité en carbone du PIB américain d'ici 2010 lui paraît « fantaisiste » ; il n'implique pratiquement aucun effort, juste la continuation des tendances de réduction de l'intensité énergétique du PIB. La politique de subvention au développement des véhicules alternatifs, en particulier de la pile à combustible, laisse entière la question de la source d'hydrogène qui sera retenue pour alimenter les piles (si elle est obtenue à partir de gaz naturel, les rejets de CO2 seront très importants). R. Cooper conclut qu'il n'est pas certain que l'administration Bush soit convaincue de la réalité du problème du changement climatique.

Commentaires de R. Guesnerie :

R. Guesnerie a commencé par rappeler cette « ironie de l'histoire » faisant retour sur un système de taxation sur les GES que l'Europe avait proposé au début des années 90, et auquel les Etats-Unis et le Japon s'étaient vivement opposés. Contre l'avis des Européens, l'administration Clinton, encouragée par la grande majorité des experts américains, a alors défendu une approche par les quantités (stabilisation des émissions en 2000) et la mise en place des permis négociables afin de garantir l'efficacité économique du système et de préserver la flexibilité à moyen terme face aux imprévus. R. Guesnerie a rappelé qu'on est, depuis Kyoto, sur le point de rendre un tel dispositif opérationnel, notamment parce qu'un excellent effort de pédagogie a été réalisé pour expliquer et faire accepter l'idée des permis négociables en Europe. En rappelant cette histoire, il faut aussi rappeler que les convictions du Professeur Cooper sur ce sujet sont, elles, anciennes et aucunement suspectes de variabilité opportuniste.

R. Guesnerie s'est ensuite interrogé sur l'acceptabilité relative d'un système de taxes sur les GES et d'un système de quotas. On sait l'aversion des citoyens américains pour ce type d'instrument en général et la difficulté d'introduire une taxe visant à accroître le prix des énergies en particulier (Cf. le rejet de la proposition de 1993 d'une taxe sur l'énergie). De même, pourquoi les taxes seraient-elles moins pesantes pour les pays en développement (PED) que les objectifs quantifiés ? De ce point de vue, R. Guesnerie a insisté sur le fait que l'approche adoptée à Kyoto permet des transferts financiers, en particulier vers les PED. Cette possibilité facilite une participation de ces pays à l'effort de réduction et plus généralement "ouvre" l'espace de négociation.

R. Guesnerie a ensuite discuté l'argument selon lequel le système de taxes harmonisées serait techniquement plus facile à mettre en place qu'un système de permis négociables. R. Cooper a certainement raison d'insister sur les problèmes pratiques posés par la création d'un marché international de permis d'émissions négociables : mise en œuvre, contrôle des émissions, contrôle des échanges, « compliance », risque de volatilité des prix, risque de comportements stratégiques, problèmes de corruption, etc. Pourtant, est-il exact de dire que les taxes posent moins de problèmes de mise en œuvre ? R. Guesnerie évoque, à titre d'exemple, le problème du contrôle d'une taxe sur les GES dans les pays en transition : comment croire à l'efficacité d'une telle taxe en Russie, où le signal prix est encore peu effectif et où le gouvernement fédéral se révèle incapable de collecter les taxes existantes.

R. Guesnerie a aussi abordé la question centrale de l'allocation des droits d'émission, arguant que la politique du changement climatique reflète un « contrat social », qui

implicitement ou explicitement, alloue des droits d'émission au sein d'une même génération et entre les générations. Qu'au sein d'un pays une part des droits soit allouée gratuitement en vertu des positions acquises (« grandfathering ») et qu'une autre part soit vendue aux enchères (« auctioning ») afin qu'une « valeur du carbone » puisse être révélée, reflète une logique similaire à celle qui au niveau international conduit à se caler initialement sur la situation historique d'émissions. Le "grandfathering" ne peut à la fois être acceptable au niveau international et détestable au niveau national. Par ailleurs, le problème du "droit du grand père" se pose dans des termes voisins pour un système de taxes (niveau d'exemption....) et pour un système de quotas et ne peut donc être invoqué ni au débit ni au crédit de chacune de ces solutions. Au niveau national ou régional, il serait logique que le mixte entre droits gratuits et redevances évolue progressivement, sans doute en faveur de la vente aux enchères. Pour ce qui est du long terme, dans l'optique d'un « super-Kyoto », l'allocation des droits à long terme devrait faire référence à un principe d'égalité, et incorporer dans sa formule, par exemple, des droits par habitant. La négociation pourrait alors se référer à un processus de convergence temporel visant un objectif (sans doute glissant en fonction de l'information) de stabilisation de la concentration des GES dans l'atmosphère.

En conclusion, R. Guesnerie a réaffirmé que Kyoto n'était pas « fatally flawed ». L'erreur n'est pas d'avoir opté pour une approche par les quantités mais sans doute d'avoir demandé un effort trop important aux Etats-Unis.

Remarques de l'assistance :

1. A propos des problèmes techniques posés par la mise en œuvre d'un système de taxation, Jean-Jacques Becker (Direction de la Prévision, Ministère de l'Economie et des Finances) a soulevé le problème de la taxation du méthane. J.J. Becker a également demandé si la taxe sur les GES devrait purement et simplement se surajouter à la fiscalité pré-existante sur les carburants.

2. Concernant la question des transferts financiers vers la Russie, Richard Baron (AIE/OCDE) a rappelé que le Protocole de Kyoto prévoit des dispositifs permettant de limiter les montants concernés.

3. François Moisan (ADEME) a évoqué le fait que l'approche par les quantités, couplée aux permis négociables, permet justement d'éviter une négociation sur les taxes qui soulèverait d'importants problèmes de souveraineté.

4. Alain Bernard (Ministère de l'Equipement) a fait remarquer qu'un débat existe entre les tenants de l'approche par les taxes: R. Cooper suggère la mise en place d'un système de taxes harmonisées tandis que W. Nordhaus considère que les niveaux de taxe devraient être différenciés de façon à prendre en compte les distorsions fiscales pré-existantes.