

Fiche n° 8

La question de l'efficacité économique et l'enjeu de la "supplémentarité"

L'efficacité économique est le principal argument avancé en faveur des mécanismes de flexibilité, les "flexmex": pour ses promoteurs des pays de l'Annexe I, la finalité première du MDP est de réduire les émissions là où c'est le moins coûteux. Dès l'origine, le débat sur ces instruments a ainsi été marqué par un postulat initial ayant force de loi : leur pertinence économique serait une simple question de bon sens. Pourtant, cette efficacité économique doit être relativisée : le MDP, abusivement présenté par ses promoteurs comme un moyen pour la communauté internationale de limiter le coût de la prévention du risque climat, sert surtout les intérêts d'une minorité d'acteurs à court et moyen terme...

Le discours de l'efficacité économique

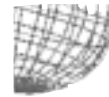
L'argument central des promoteurs du MDP est l'efficacité économique prêtée à cet instrument sur la base d'un raisonnement éprouvé :

> Le risque d'un réchauffement climatique est dû à l'augmentation des concentrations des différents gaz à effet de serre dans l'atmosphère, et doit donc s'interpréter comme un problème d'accumulation. Cet état de fait est reflété dans la Convention Climat, dont "L'objectif ultime (...) est de stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique" (Article 2). Il ne s'agit donc pas de réduire uniformément les émissions de chaque pays, ni même a priori d'agir dans chacun d'entre eux, mais bien d'atteindre un objectif défini globalement en tenant compte des responsabilités et des spécificités propres à chaque Partie.

> L'idéal serait d'atteindre cet objectif au moindre coût pour la communauté internationale : comme le souligne la Convention, la définition et la mise en oeuvre de stratégies de stabilisation des concentrations atmosphériques des divers gaz à effet de serre doivent prendre en compte l'impératif d'efficacité économique, "de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible" (Article 3 § 3).

> La grande majorité des analystes a traduit ce souci d'efficacité en affirmant qu'il convenait de concentrer les investissements visant à réduire les émissions anthropiques de gaz à effet de serre sur les mesures les plus efficaces, l'idée étant d'exploiter en premier lieu les "gisements" de réduction d'émissions les moins coûteux, puis de mettre en oeuvre les mesures plus coûteuses au fur et à mesure du durcissement des objectifs poursuivis.

L'argument central des promoteurs du MDP est l'efficacité économique prêtée à cet instrument au nom du "bon sens"



> Cette hiérarchisation des actions en fonction de leur rapport coût-efficacité doit être mise en oeuvre sur le plan international. En effet, les engagements pris, les options disponibles et les coûts marginaux sont susceptibles de varier sensiblement selon les pays: certains pays, tout en disposant d'importants "gisements" de réductions d'émissions accessibles à faible coût, n'auront pas besoin d'y recourir pour respecter leurs engagements, alors que d'autres pays, confrontés à des coûts marginaux élevés, n'en devront pas moins réduire fortement leurs émissions pour respecter leurs engagements.

> Les instruments de marché définis à Kyoto (MDP, application conjointe et permis d'émission négociables), en favorisant la "flexibilité géographique", permettront donc d'optimiser l'efficacité économique de l'effort collectif de prévention du risque climat...

Une efficacité économique contestable au regard de l'objectif ultime de la Convention Climat

Mais cette "démonstration" repose sur un postulat inadéquat, à savoir l'idée, pourtant convaincante a priori, que la prévention du changement climatique pourrait se fonder sur un "empilement" progressif de mesures mises en oeuvre successivement en fonction de l'objectif fixé. L'ordonnement des mesures serait alors indépendant du niveau à atteindre, et l'on pourrait se contenter pour commencer de mettre en oeuvre les mesures les moins coûteuses. Or il n'en est rien : ce qui importe, c'est de savoir prendre à temps les décisions nécessaires pour infléchir l'évolution des émissions dans les secteurs caractérisés par une forte inertie, comme celui des transports. Dès lors, le bon "mix" de mesures et son échelonnement dans le temps sont fonction de l'objectif poursuivi à terme.

Sans pour autant méconnaître l'importance du critère d'efficacité économique, il faut donc avoir conscience de son caractère contingent : le rapport coût-efficacité d'une mesure s'apprécie en fonction de l'objectif poursuivi à travers cette mesure, et la définition de cet objectif constitue un préalable à l'appréciation de son efficacité économique.

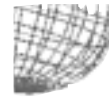
Dans le cas du MDP, l'objectif poursuivi par les investisseurs potentiels est fonction des engagements pris à Kyoto par les pays de l'Annexe I. Mais ces objectifs, pour précis qu'ils soient, restent des étapes intermédiaires au regard de l'objectif ultime de la convention : *"stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique"* (Art. 2). Qu'entend-on alors par efficacité économique ? S'agit-il de remplir au moindre coût des engagements dont l'échéance est fixée à moyen terme ? Ou, plus raisonnablement, de prendre à temps les mesures les plus efficaces pour atteindre à très long terme l'objectif ultime défini par la Convention Climat ? Il s'agit là d'un point essentiel, déjà soulevé dans le cadre du FEM¹ : chercher à "en avoir pour son argent" en privilégiant les mesures les plus efficaces sur le court terme peut conduire à négliger les interventions dont les enjeux de long terme sont les plus déterminants.

Il y a donc une forte contradiction potentielle, du point de vue de l'efficacité économique, entre une approche statique, rivee sur un horizon intermédiaire, et une approche dynamique et séquencée, axée quant à elle sur l'objectif ultime fixé par la Convention Climat. Or le MDP, par sa nature même, s'oriente plus vers l'optimisation à court terme des résultats obtenus : l'objectif des investisseurs potentiels sera de "faire du chiffre", c'est-à-dire de réaliser le maximum de réductions d'émissions pour bénéficier en retour du maximum de crédits d'émission utilisables pour remplir des engagements à échéance rapprochée. Le MDP, parce qu'il fait surtout sens au regard d'objectifs intermédiaires, n'est pas un instrument pleinement adapté aux exigences de long terme de la prévention du risque climat. L'efficacité économique qui lui est prêtée par ses promoteurs doit donc être fortement relativisée : évidente dans une optique de court ou de moyen terme, elle est par contre contestable si l'on se place dans la perspective de l'objectif ultime de la Convention Climat.

La notion d'efficacité économique ne fait sens que par rapport à un objectif défini au préalable

Ce qui importe au regard de l'objectif ultime de la Convention Climat, c'est de savoir prendre à temps les décisions nécessaires pour infléchir à long terme les émissions dans les secteurs caractérisés par une forte inertie

Privilégier les mesures les plus efficaces à court terme peut conduire à négliger celles dont les enjeux de long terme sont les plus déterminants...



Les pays développés surestiment-ils l'intérêt du MDP ?

Nous l'avons vu, le MDP repose sur un constat simple : certains pays, qui disposent d'importants "gisements" de réductions d'émissions accessibles à faible coût, seront en mesure de respecter leurs engagements sans y recourir en totalité ; pour d'autres pays, au contraire, la réduction des émissions sera rapidement très coûteuse. Il paraît dès lors logique, dans un souci d'efficacité économique, de permettre à ces derniers d'exploiter les marges de manoeuvre non utilisées par les autres pays. C'est l'objectif des *flexmex*, qui doivent permettre en théorie aux pays de l'Annexe I de remplir leurs obligations à un coût moindre.

En pratique toutefois, le MDP se développera sous la forme de projets, c'est-à-dire d'opérations circonscrites dans le temps. Financer une opération conjointe ne permettra donc d'obtenir des crédits d'émissions que pour une période limitée, égale à la durée de vie du projet considéré. Le pays qui finance un projet conjoint bénéficie ainsi pendant la durée de vie de ce dernier d'un crédit d'émission qui lui permet de dépasser son "quota" annuel. Mais au terme du projet, il lui faudra soit adopter sur le plan national les mesures qui lui permettront de maîtriser véritablement ses propres émissions, soit recourir une nouvelle fois au MDP. Celui-ci ne se substituera donc pas véritablement aux mesures susceptibles d'être mises en oeuvre sur le plan national, et permettra tout au plus à certains Etats de gagner du temps tout en respectant sur le papier les échéances fixées par la Convention Climat. Il en est de même des autres mécanismes de flexibilité.

Une opération "MDP", loin d'ouvrir droit à des crédits d'émission infinis, permet au pays qui en assure le financement d'obtenir pendant un certain temps une marge de manoeuvre par rapport à ses engagements nominaux. Le MDP doit donc s'analyser comme un instrument de bouclage provisoire, et non comme une solution permanente². Son intérêt économique pour les pays de l'Annexe I doit donc être analysé en connaissance de cause. En effet, si l'investissement consenti au niveau national permet d'obtenir une réduction d'émissions définitive, alors que celui engagé dans le cadre du MDP permet seulement d'acheter un délai provisoire, à quoi bon comparer la rentabilité des opérations conjointes et des mesures nationales auxquelles ces opérations sont sensés se substituer ? Sachant que la prévention du risque climat imposera un renforcement continu des contraintes d'émissions imposées à l'ensemble des pays, ne serait-il pas plus judicieux pour les pays de l'Annexe I de prendre sans plus attendre les mesures susceptibles d'infléchir durablement leurs émissions ? A la vision statique qui préside au MDP et ignore les enjeux dynamiques de long terme, ne faut-il pas substituer une vision stratégique axée sur la réalisation de l'objectif ultime de la Convention Climat ?

Gagner du temps, pour faire quoi ?

Le recours au MDP restera pour tous un moyen de gagner du temps : l'échéance est reculée, non pas annulée. De nombreuses critiques ont donc vu dans la mobilisation des pays riches et de certains de leurs secteurs industriels en faveur de cet instrument un refus d'assumer leurs responsabilités. A ces critiques, les promoteurs du MDP et des autres *flexmex* répondent que la flexibilité ainsi obtenue permettra un ajustement plus souple et moins coûteux. Et, de fait, la principale question est bien là : gagner du temps, pour faire quoi ?

Si ce gain de temps est mis à profit par les industriels et par les pays de l'Annexe I pour gérer au mieux la transition vers un niveau d'émissions compatible avec l'objectif ultime de la Convention Climat, la flexibilité ainsi acquise aura été employée dans le bon sens du terme, le gain de temps obtenu étant mis au service d'une volonté réelle d'adaptation. Si, au contraire, le recours aux divers "flexmex" ne s'accompagne pas d'une telle volonté, ces instruments auront surtout permis à une minorité d'acteurs de reporter un effort d'adaptation pourtant indispensable, sans que ce délai soit mis à profit pour préparer cet effort.

Une opération MDP, limitée dans sa durée, ne se substitue pas vraiment aux mesures domestiques que devraient mettre en oeuvre les pays de l'Annexe I, mais permet tout au plus à ces derniers de gagner du temps

L'intérêt économique d'un investissement MDP doit être analysé en connaissance de cause

Le gain de temps permis par le MDP doit être mis au service d'une volonté réelle d'adaptation



Or on peut craindre, compte tenu des difficultés multiples et de court terme auxquelles sont confrontés ces Etats d'une part, et de la concurrence forte qui règne le plus souvent entre leurs industries d'autre part, que les *flexmex* ne soient surtout perçus par beaucoup comme un moyen pratique de renvoyer aux calendes grecques certaines formes d'ajustement. Gagner du temps n'aurait alors pas servi à grand chose du point de vue de la Convention Climat, si ce n'est peut-être, comme on en prête l'intention aux Etats-Unis, de faire traîner les choses jusqu'à ce que les émissions des PED atteignent un niveau tel que ces derniers ne puissent plus se retrancher derrière la responsabilité historique des pays riches...

Heureusement, un certain nombre d'éléments sont susceptibles de jouer un rôle déterminant par rapport à l'emploi qui pourra être fait du gain de temps rendu possible par les *flexmex*. Le premier d'entre eux réside dans la formulation d'engagements à long terme pour les pays de l'Annexe I. Si ces engagements prenaient la forme d'une succession, à intervalles réguliers, d'objectifs réalistes³ mais progressivement renforcés, ces pays seraient incités à utiliser la flexibilité de façon judicieuse, pour gérer le rythme et optimiser le coût de l'ajustement nécessaire. Pour cela, la crédibilité des engagements doit être forte, y compris à long terme : il est donc souhaitable de limiter le recours aux *flexmex* à un certain pourcentage de chacun des objectifs successifs, afin qu'un report excessif dans l'avenir des mesures à prendre ne vienne pas miner la confiance collective dans le système. Mais cette déclinaison du principe de complémentarité envisagé par le Protocole de Kyoto se heurte à l'opposition de certains pays, en particulier les Etats-Unis. Un autre élément de garantie, qualitatif cette fois, pourrait donc être d'imposer à chaque Etat de démontrer dans quelle mesure son programme national s'inscrit bien dans une logique d'optimisation à long terme de sa trajectoire de réduction. Un pays comme la France, par exemple, pourrait initier une réforme structurelle du secteur des transports, dont les résultats ne se feront sentir que progressivement, et boucler en attendant ses objectifs nationaux grâce aux *flexmex*. On retombe ce faisant sur une approche de type "politiques et mesures", ce qui confirme l'intérêt d'associer ce type d'approche aux négociations sur les quotas, par exemple en conditionnant le recours aux *flexmex* à l'adoption sur le plan domestique d'un volet minimal de politiques et mesures, défini sur le plan international.

Le MDP est parfois perçu par les pays de l'Annexe I comme un moyen de renvoyer aux calendes grecques certaines formes d'ajustement

Il convient de limiter le recours aux flexmex afin d'éviter qu'un report abusif des mesures à prendre ne vienne miner le processus de la Convention Climat

Mise à jour :
20 septembre 1999

Rédaction :
Pierre Cornut,
économiste, est l'auteur
de plusieurs rapports sur le
FEM, l'application conjointe
Nord-Sud et le mécanisme
de développement propre

Notes :

1 Dans le cadre du FEM, il est apparu que la meilleure façon de promouvoir une dynamique d'apprentissage était de définir et mettre en oeuvre une stratégie de financement guidée par une vision normative de long terme, et non par la recherche d'une "rentabilité" immédiate. Après une période initiale moins heureuse, il a ainsi été reconnu qu'il fallait renoncer à comparer systématiquement le rapport coût-efficacité des projets, ce qui revenait à mettre en compétition des projets qui, de par leurs objectifs et leurs horizons temporels, relevaient de catégories d'intervention fondamentalement différentes. Pour que le FEM soit à même de poursuivre efficacement sa mission, le ratio coût incrémental / réductions d'émissions ne peut servir de critère unique de décision et de financement: par contre, une large place doit être accordée à une approche normative, fondée sur la définition de critères d'éligibilité et de priorités d'intervention thématiques.

2 La flexibilité "géographique" n'est donc que temporelle... Reste qu'aux échelles de temps économique habituelles, une opération conjointe "productrice" de crédits pendant une quinzaine d'années s'apparente plus à du "provisoire qui dure" qu'à une solution précaire.

3 On notera sur ce point qu'un système d'engagement équitable et suffisamment bien conçu pour intégrer d'avance un certain niveau de flexibilité rendrait l'application conjointe inutile: chaque pays s'engagerait à mettre en oeuvre, selon un timing précis, les mesures nécessaires pour atteindre une succession d'objectifs définis en fonction de ses capacités et responsabilités propres. Ceci étant, la différenciation des objectifs ne rend pas forcément l'application conjointe caduque. Tout dépend des paramètres dominants de la différenciation, qui peuvent privilégier l'efficacité ou d'autres critères.

