

Mauvais joueurs

L'improbable gendarme mondial

Le protocole adopté à Kyoto souffre d'un défaut majeur : il ne comporte pour l'instant aucun mécanisme de sanction destiné à le faire respecter. Quel système imaginer, sachant que les Etats n'accepteront probablement pas d'abandonner leur souveraineté au profit d'un gendarme international ?

Henri Lamotte

Chef du bureau de l'agriculture et de l'environnement, Direction de la prévision, ministère de l'Economie et des Finances*

Le protocole de Kyoto soumet les pays industrialisés à des objectifs quantifiés juridiquement contraignants de limitation et de réduction des émissions de six gaz à effet de serre. Toutefois, il ne contient aucun mécanisme de sanction applicable aux Parties qui ne respecteraient pas leurs engagements, puisque l'article 17 renvoie à la première conférence des Parties après ratification la mission d'en déterminer la nature et les modalités.

La mise en place d'un système efficace de pénalités ou de sanctions constituera l'une des questions centrales des futures négociations internationales sur l'effet de serre. L'existence d'un tel mécanisme présente un double enjeu environnemental et économique. Sur le plan environnemental, elle conditionne l'efficacité de la stratégie de lutte contre l'effet de serre fondée sur un système de quotas d'émission, que ceux-ci soient d'ailleurs échangeables ou non. Sur un plan plus strictement économique, un système effectif de sanctions conditionne l'efficacité économique du système de permis négociables en garantissant la valeur des droits qui font l'objet des transactions. Or, cet enjeu économique est essentiel puisqu'un système efficace de permis négociables doit permettre, selon l'OCDE, de diviser par deux le coût global de la stratégie

internationale de lutte contre l'effet de serre par rapport à un système de quotas d'émission sans possibilité d'échanges.

Un système international de pénalités financières présenterait d'indéniables avantages. Il constitue *a priori* une incitation à respecter les engagements. Il s'agit que le montant unitaire de la pénalité financière soit supérieur au montant unitaire des émissions qui font l'objet de la réduction. En second lieu, il fournit un signal positif sur le coût total de ces réductions. Par exemple, une pénalité de 100 dollars par tonne d'émissions évitées au-delà de 5 % de son budget carbone, un pays comme la France devrait payer 600 à 700 millions de dollars par an. Il permet aussi d'égaliser les coûts marginaux maximums de réduction des émissions. En l'absence d'information parfaite sur les coûts, un Etat n'a pas intérêt à mettre en œuvre des politiques dont le coût marginal est supérieur au montant de la

Sango, dieu yoruba du tonnerre et de la foudre.

de 100 dollars par tonne d'émissions évitées au-delà de 5 % de son budget carbone, un pays comme la France devrait payer 600 à 700 millions de dollars par an. Il permet aussi d'égaliser les coûts marginaux maximums de réduction des émissions. En l'absence d'information parfaite sur les coûts, un Etat n'a pas intérêt à mettre en œuvre des politiques dont le coût marginal est supérieur au montant de la



du câble à sa main.

ÉLOIGNER
LES ORA
Pour se p
contre les
et les p
tropie
les se
de la
rigé
ces
impi
Sango
du ton
et de la

lité financière. Enfin, un système international de pénalités financières permettrait, en fournissant des recettes, de financer des réductions d'émission dans d'autres zones et, éventuellement, à moindre coût.

Ce système pose toutefois quelques interrogations d'ordre technique. Quel doit être le montant des pénalités ? Les pénalités doivent-elles être dissuasives (c'est-à-dire d'un montant relativement élevé par rapport au prix moyen des permis négociés) ou non dissuasives (d'un montant modeste), de telle sorte qu'elles jouent de fait le rôle d'un mécanisme d'ajustement ?

La fixation du montant des pénalités est par ailleurs un problème spécifique pour le premier budget d'émission¹. En effet, le montant unitaire de la pénalité par tonne d'équivalent-carbone doit être fixé en fonction du prix du permis constaté - et à un niveau significativement supérieur - lors du premier budget d'émission qui donnera lieu à des échanges de permis. On peut alors envisager un système de pénalités financières dont la valeur unitaire évolue pour tenir compte du prix des permis du budget précédent et de la façon dont les Etats ont respecté leurs engagements. Pour le premier budget d'émission (2008-2012), une telle analyse est impossible et le risque

Quelles solutions ?

Face à la quasi impossibilité d'établir un régime multilatéral de sanctions, il est nécessaire d'imaginer un autre système pour inciter les Etats à respecter leurs engagements. Il pourrait associer procédures de contrôle, systèmes nationaux de pénalités financières et restrictions aux échanges de permis négociables.

- La transparence des procédures publiques de déclaration, de contrôle et de mise en demeure des Parties défaillantes pourrait constituer en elle-même une première incitation au respect des engagements pris.

- La convention devrait prévoir une obligation de mise en place d'un système de pénalités financières au niveau national en cas de non respect des budgets d'émission par les agents autorisés à participer aux échanges de permis négociables.

- Il faudrait instaurer des restrictions graduelles aux échanges de permis négociables pour les Parties ne respectant pas leurs engagements. Cette question a été longuement débattue à Kyoto et le projet d'article 6 sur les permis négociables, non retenu dans le protocole, prévoyait de telles dispositions qui devraient être reprises.

- La responsabilité de l'agent acquéreur en cas de non respect par le vendeur de son budget d'émission devrait être mise en jeu. En cas de dépassement du budget d'émission par le vendeur de permis négociables, les crédits liés à l'achat de permis ne pourraient plus être utilisés par l'acheteur pour respecter ses engagements. C'est le Secrétariat de la convention ou la conférence des Parties qui serait compétent pour imposer cette perte de la valeur créditrice des permis vendus par une Partie ne respectant pas ses engagements. Cette perte de valeur pourrait être définitive ou provisoire, en attendant que le vendeur prenne des mesures pour respecter ses engagements.

H. L.

Statue du dieu solaire aztèque.

est grand de fixer la valeur unitaire des pénalités à un niveau proportionné par rapport au prix du permis.

Enfin, comment articuler la gestion des dépassements des budgets d'émission avec le système de pénalités financières ?

En effet, l'existence d'un mécanisme de sanctions financières laisse intacte la

question des dépassements des quotas d'émission. Ces dépassements doivent-ils être imputés sur le budget d'émission suivant, comme dans le système de permis négociables sur le SO₂ aux Etats-Unis, ou faut-il les passer par « pertes et profits » ?

Si ces obstacles ne sont pas insurmontables, les enjeux redistributifs et les enjeux

de souveraineté constituent des problèmes autrement plus sérieux. Les pénalités collectées doivent-elles être affectées aux Parties qui réduisent leurs émissions au-delà de leurs engagements ? Ou au simple rachat par le Secrétariat de la convention de permis qui seraient retirés du marché ? Ou encore à une agence internationale comme le Fonds pour l'environnement mondial ? Dans cette dernière hypothèse, les pénalités viendront-elles en complément des contributions actuelles des pays développés ou en substitution ? Plus fondamentalement encore, les Parties sont-elles prêtes à accepter qu'une autorité internationale dispose du pouvoir d'imposer des sanctions financières à celles qui ne respecteraient pas leurs engagements ? Il existe en effet des mécanismes nationaux de pénalités financières en cas de non respect des objectifs environnementaux mais leur transposition au niveau international pose des problèmes redistributifs et de souveraineté tels que leur mise en œuvre paraît improbable à brève échéance.

Un système de sanctions commerciales, s'inspirant du protocole de Montréal, serait quant à lui totalement inadapté en matière de changement climatique. En effet, les combustibles fossiles entrent dans la fabrication de pratiquement tous les produits et une interdiction des échanges portant sur tous les produits contenant ou fabriqués à partir de combustibles fossiles reviendrait à bloquer l'ensemble des échanges internationaux. Plus généralement, la mise en place de sanctions commerciales à l'encontre des Etats ne respectant pas leurs engagements en matière de lutte contre l'effet de serre risquerait de remettre en cause les gains de bien-être engendrés par les progrès de la libéralisation multilatérale des échanges.

(1) Niveau d'émission de dioxyde de carbone que les pays industrialisés se sont engagés à ne pas dépasser d'ici aux années 2008-2012.

* 139, rue de Bercy - 75012 Paris.
Tél. : 01 40 24 95 72.
Fax : 01 43 45 74 62.

L'auteur s'exprime à titre personnel et

