

Le grand flou

Le débat international a évolué, bien avant la conférence de Kyoto, du principe d'une taxation des rejets de gaz à effet de serre à celui d'un marché des permis d'émission. Alors que les règles du jeu doivent être discutées dans quelque mois, beaucoup de zones d'ombre subsistent.

Jean-Charles Hourcade

Directeur du Cired (CNRS)*

Dès 1990, une vive confrontation avait opposé deux approches de la négociation sur le climat : devait-on rechercher un accord autour de politiques et mesures harmonisées (essentiellement une écotaxe) sans fixer d'objectifs quantifiés, ou un engagement autour de tels objectifs en laissant aux Etats le soin de mener les politiques internes les plus adaptées ? Jusqu'en 1992, la France et les autres pays européens recommandaient la première approche que les administra-

tions Bush, puis Clinton ont jugée inacceptable en raison des réflexes antitaxe prévalant aux Etats-Unis et de l'atteinte à la souveraineté nationale qu'aurait représentée une taxe coordonnée. Mais l'échec de la proposition européenne s'explique aussi par la divergence entre ses promoteurs. Les pays de l'Union proposaient une taxe sur l'énergie, y compris sur le nucléaire, ce que refusait la France. Les lobbies des industries les plus consommatrices d'énergie se sont également mobilisés contre, de même que quelques organisations écologistes, voyant dans l'écotaxe un risque de relance du nucléaire. La montée du discours anti-taxe a créé un climat favorable aux permis d'émission négociables, qui font figure d'instruments de marché par excellence. Ils permettraient de prévenir les interventions arbitraires des gouvernements et de préserver les souverainetés nationales.

La décision de « marchandiser » un bien public ne va pas de soi en Europe. Elle a été prise non pas à Kyoto mais, sans que toutes les parties prenantes en soient conscientes, lorsqu'on est passé de la recherche d'une coordination par les taxes à une négociation sur des objectifs quantitatifs. Alors que les écotaxes ont pour fonction de signaler aux différents acteurs qu'ils consomment un bien public indivisible, l'adoption d'objectifs contraignants par pays revient à une attribution de « droits de tirages sur l'atmosphère ». Or aucun gouvernement ayant accepté des contraintes chiffrées ne peut se priver de

la possibilité d'acheter des permis d'émission pour éviter des politiques internes trop coûteuses.

Reste à organiser les marchés, ce sera la tâche de la prochaine conférence des parties à Buenos Aires en novembre 1998. Une opposition subsiste entre l'Europe et les Etats-Unis quant aux règles minimales susceptibles de gouverner le système des permis d'émission négociables (PEN) et leur extension au secteur privé auquel les gouvernements, seuls détenteurs légaux, pourront les rétrocéder. Les PEN sont parfois présentés comme un outil préservant la souveraineté des gouvernements et ne les obligeant pas à adopter les mêmes politiques environnementales. Ceci revient à négliger un certain nombre de points majeurs.

Le protocole de Kyoto autorise en effet des échanges bilatéraux entre Etats et ouvre la voie à des utilisations stratégiques des PEN. Ce risque est renforcé par la situation spécifique de la Russie et des autres pays en transition. Partant d'une situation en 1996 qui correspond à 70 % environ de leurs émissions de 1990, il est

fort possible qu'ils se retrouvent en possession de quantités de PEN correspondant à des réductions fictives. Le même problème se pose pour les échanges entre entreprises. Il convient en effet d'assurer un libre accès aux marchés pour les entreprises de petite taille ou situées dans des pays ne pouvant mettre en place des structures d'information sur la réalité des échanges dans les grands pays. La seule façon d'assurer une transparence des mar-

Avec ou sans le Sud ?

Le Sénat américain a décidé à l'unanimité qu'il ne ratifierait pas le protocole sans un engagement des pays en développement. Mais le compromis de Kyoto, qui prévoit que les pays du Sud pourraient entrer au fur et à mesure qu'ils le voudraient au sein de l'Annexe I (liste des pays ayant souscrit des engagements quantitatifs), et qu'ils y seraient aidés par le « mécanisme de développement propre », masque mal la difficulté des pays développés à proposer un schéma crédible et à surmonter l'opposition très vive de la Chine et de l'Inde à la mention même des termes « application conjointe » à propos des pays hors Annexe I. Les pays en développement privilégient en effet l'idée d'un fonds alimenté par des financements publics additionnels par rapport aux aides publiques existantes. Or, dans un contexte de limitation des dépenses publiques des pays développés, les sommes susceptibles d'être réunies sont hors de proportion avec l'enjeu. L'application conjointe impliquant le secteur privé apparaît alors comme susceptible de déclencher des transferts plus massifs d'investissement et de technologie. Mais le problème de la mesure des émissions de référence, comme celui de réductions fictives venant de baisses d'émission qui auraient eu lieu de toute façon, reste entier.



J.-C. H.

chés et de s'assurer de la vérité des prix internationaux est que tout achat ou vente impliquant un gouvernement passe par un appel public, ou mieux, une bourse internationale et, pour les échanges entre entreprises, qu'il existe des bourses d'échange des droits dans un pays même si, à ce niveau, il serait illusoire de prohiber les échanges bilatéraux.

L'expérience des systèmes de PEN existants montre que leur efficacité dépend de la fiabilité des contrôles et de la crédibilité des sanctions. Satisfaire à ces critères est particulièrement difficile à l'échelle internationale, puisque nous n'avons que peu d'expérience en matière de pénalités économiques infligées à des gouvernements en cas de non respect de leurs engagements. Il semble donc plus sûr de compter ici sur les sanctions du marché lui-même, par effet de réputation, au même titre que les décotes sur créances douteuses. Mais ceci suppose que l'on fasse peser sur l'acheteur et non sur le vendeur la responsabilité de la cession de droits correspondant à des abattements fictifs.

La redistribution au sein d'un pays des droits d'émission à des entités privées suppose par ailleurs de répondre à deux questions : quels acteurs économiques détiennent les permis d'émettre et sous quelle forme leur sont-ils alloués par les Etats ? Sur ce dernier point, il existe deux variantes : l'allocation gratuite ou la vente aux enchères. La première option crée une barrière pour de nouveaux entrants, forcés d'acheter la totalité de leurs droits, et pré-

sente le risque d'apparition de rentes. Ces rentes peuvent réduire l'incitation à investir dans des technologies à basse intensité en carbone, puisque l'innovation dans ce domaine vient éroder la valeur des permis détenus. La vente aux enchères permet de contourner ces difficultés, de retrouver un double dividende économique (en recyclant le produit des enchères sous forme de baisse des cotisations sociales des entreprises par exemple), mais sa mise en œuvre n'a les faveurs ni des milieux industriels, ni des opposants aux permis.

Concurrence. La cohabitation de plusieurs variantes de redistribution des PEN poserait des problèmes évidents de distorsions de concurrence et de souveraineté nationale. Un pays qui opterait pour un système de vente aux enchères (ce qui revient à une écotaxe) pénaliserait ses entreprises intensives en énergie par rapport à un autre qui les distribuerait gratuitement. Si un Etat reste formellement libre de ses choix, quelle sera sa marge de manœuvre si des pays clés optent pour un système d'allocation gratuite ? En outre, les gouvernements peuvent fixer les règles de réallocation interne de manière à favoriser tel ou tel secteur industriel en fonction des rapports de force. On risque donc de voir se développer un système peu efficace par rapport à des écotaxes ou de PEN mis aux enchères.

Une harmonisation des formes de rétrocession aux acteurs économiques est donc nécessaire. Or, il est peu probable que l'administration américaine accepte un

compromis sur ce point puisque cela limiterait la souveraineté de l'Etat. Cet argument, qui fut déjà employé dans le cas des écotaxes ou de l'Organisation mondiale du commerce, ne pourrait être combattu que par un improbable front uni des autres pays.

Il y a aujourd'hui un réel danger de déboucher à Buenos Aires sur un accord qui ne sera pas ratifié par les Etats-Unis. Mais on ne saurait oublier que l'administration Clinton fait du dossier climatique un objet majeur du débat politique interne et se comporte en lobbyiste de la signature. Dans un tel contexte, nul ne s'attend à ce que des formules définitives soient trouvées concernant le mécanisme de développement propre. En revanche, un accord devra être trouvé sur les PEN à Buenos Aires. Il ne devra probablement que veiller à éviter des évolutions non désirables tant il est vrai que la mise en place de PEN ne se fera pas, même aux Etats-Unis, sans susciter des difficultés internes majeures, comme les conflits entre secteurs industriels lors de la rétrocession des droits. Une gestion « privative » d'un bien public international pourrait alors s'avérer **plus** difficile que prévu, et l'espace pourrait se réouvrir pour sa gestion « collective ».

*Centre international de recherche
pour l'environnement
et le développement
CNRS - 45 bis, av. de la Belle-Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne cedex.
Tél. : 01 43 94 73 73.

