

Chacun peut y gagner

Le protocole de Kyoto consacre la gestion par le marché de l'accès à un bien environnemental commun. Graciela Chichilnisky défend l'efficacité et l'équité d'un mécanisme de commerce international des crédits d'émission de gaz à effet de serre, dont elle est l'une des théoriciennes. Une solution qui devrait selon elle être la norme de gestion des ressources naturelles globales au siècle prochain.

Graciela Chichilnisky

Professeur de sciences économiques
à l'Université de Columbia*

En autorisant l'échange des permis d'émission de gaz à effet de serre, le protocole de Kyoto ouvre la voie à la création du premier marché mondial d'un bien d'environnement, l'air. Alors que les pressions sur les ressources naturelles se renforcent, cette forme de régulation privée pourrait servir de référence au XXI^e siècle pour d'autres biens communs d'environnement. Si la gestion par le marché des ressources naturelles est appelée à se développer, c'est parce qu'elle ne lèse les intérêts de personne.

Un des principaux obstacles à l'application des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés à Kyoto est la crainte d'éventuelles conséquences économiques négatives. Les pays en développement ont refusé tout engagement contraignant parce qu'ils estiment que cela entraverait leur processus d'industrialisation. Dans les pays riches, les milieux d'affaires se sont fermement opposés aux engagements de réduction, qui ne peuvent selon eux que nuire à leur compétitivité.

Les pays du Nord et ceux du Sud campent sur leurs positions respectives, et doutent de parvenir à un partage équitable du coût de la réduction des émissions. Les pays en développement soulignent la responsabilité des pays industrialisés dans le renforcement de l'effet de serre, et estiment que c'est à eux de supporter le coût de la lutte contre le risque climatique. Mais les pays développés s'inquiètent de la croissance rapide des émissions dans les pays du Sud et veulent qu'ils s'engagent à en contrôler la progression. Cette revendication s'est traduite par la décision du Congrès et du Sénat américain, votée en 1997, de ne pas ratifier le protocole sans un accord sur la participation des pays en développement.

On peut pourtant limiter le réchauffement en ménageant les intérêts de toutes les parties. Une solution consiste à créer un régime qui lie les transferts de technologie à l'échange des émissions de gaz à effet de serre. Des travaux économiques récents montrent que le commerce des permis de polluer, à condition qu'il soit bien organisé, peut être un levier de l'innovation technologique dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement. Il augmenterait considérablement la rentabilité de la recherche/développement dans les technologies propres.

Cette stratégie accélérerait le développement propre sans coûts additionnels, et donc sans regret pour personne.

Le mécanisme que nous proposons ici rassemble trois parties distinctes du protocole de Kyoto : le commerce international des permis d'émission (article 6), les transferts de technologie (article 11), et le mécanisme de développement propre (article 12). Son application passe par la création d'une structure financière spécifique, qui attribuerait des crédits d'émission en contrepartie d'investissements impliquant des transferts de technologies propres, et sur la base des économies d'émission constatées. Le crédit octroyé rendrait le rendement des technologies propres très attractif, supérieur aux rendements obtenus dans les conditions de production actuelles, car il internaliserait la valeur de l'atmosphère, qui n'est pour l'instant pas prise en compte. Le fonctionnement économique de ce mécanisme devra être examiné avec la plus grande minutie, afin qu'il réconcilie les pays en développement et les industriels sur une politique commune de contrôle des émissions.

Attirer les capitaux. En poussant sa logique jusqu'au bout, on peut faire du commerce des permis d'émission une force d'attraction des capitaux privés au bénéfice de projets intégrant des technologies propres. Pour y parvenir, il faut garantir la valeur marchande des crédits d'émission obtenus en contrepartie d'investissements de développement propre. Les crédits deviennent ainsi des actifs financiers, qui peuvent être offerts sur le marché des capitaux. Par ce processus, les gains tirés du développement propre, mesurés par la valeur de marché des crédits d'émissions, sont répercutés sur les investisseurs privés. Cela les incite à investir leurs capitaux dans la recherche/développement et dans des projets de développement durable. Cette stratégie bénéficierait simultanément aux pays du Sud et du Nord, injecterait des capitaux dans les activités de développement propre des nations en développement et multiplierait la rentabilité des investissements de R/D dans les pays industrialisés. Ce mécanisme va au-delà du marché classique des crédits d'émission envisagé par la Bourse des matières premières de Chicago (Chicago Board of Trade) et d'autres organismes internationaux qui encouragent aujourd'hui le commerce des permis de polluer. Il exige un cadre institutionnel spécifique pour organiser et surveiller le commerce des droits d'émission, reposant sur un mécanisme financier qui stimule la participation du secteur privé et encourage l'équité et l'efficacité des marchés. Cette

institution aurait pour tâche de définir les biens échangeables, d'identifier les normes de performance internationales, les protocoles de vérification, les responsabilités, les modes de surveillance, de certification, d'enregistrement et de sanction. En outre, elle serait chargée d'allouer périodiquement des crédits initiaux d'émission, selon des modalités qu'elle définirait, et d'établir des connexions claires entre transferts de technologies propres et acquisition de droits d'émission. Cette institution, qui pourrait être une Banque internationale des règlements environnementaux, serait soit autonome, soit un auxiliaire d'institutions existantes. En plus de ses missions propres, elle aurait la charge de faciliter le fonctionnement de la convention climat en offrant un forum permanent d'assistance technique, de surveillance et de discussion.

Rendre les marchés équitables. La tâche centrale de la Banque serait de garantir l'équité et l'efficacité des marchés des crédits d'émissions. Les actifs d'environnement global, comme les droits d'usage sur l'atmosphère de la planète, sont une nouvelle génération d'actifs. Ce sont des biens publics communs, des biens qui ne posent pas de problèmes de concurrence entre consommateurs parce qu'ils sont disponibles pour chacun de la même façon. En revanche, la qualité de l'atmosphère terrestre est le résultat de comportements privés ; les émissions de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre surviennent lors des activités quotidiennes de la sphère privée, comme utiliser sa voiture ou chauffer sa maison. L'atmosphère terrestre est donc un bien commun produit en privé. Et c'est pour la gestion de ces biens publics globaux que le protocole de Kyoto consacre l'efficacité du marché.

Les marchés d'échange de biens communs d'origine privée se comportent tout à fait différemment des autres marchés. Ils exigent une organisation plus sophistiquée. Ils constituent des solutions efficaces de gestion de l'accès à la ressource, mais à condition que la distribution initiale des parts obéisse à un schéma équitable. Le principe fondamental est d'attribuer plus de parts aux groupes dont les revenus sont les plus faibles. L'idée sous-jacente est qu'en exerçant leur liberté de choix, tous les participants au marché devraient au bout du compte choisir le même niveau global d'émission, mais cette coïncidence ne peut survenir que si les positions des uns et des autres ne sont pas trop éloignées. Attribuer des parts plus importantes de crédits d'émission aux pays pauvres sera bénéfique pour le monde entier. Pour l'instant, les différents groupes de pays ne croient pas à l'existence de solutions de ce type en matière de risque climatique. Une Banque internationale des règlements environnementaux pourrait contribuer à leur faire baisser la garde, en offrant des solutions qui améliorent simultanément les positions de tous. Elle peut transformer le protocole de Kyoto en une force positive, en faire un accord accepté par l'ensemble des Etats pour limiter le risque climatique. ■

* 405 Low Library – Mail Code 4335
535 West 116th Street
New York NY 10027
Etats-Unis.
Tél. : 1 212 854 72 75.
Fax : 1 212 854 63 09.
E-mail : ge9@columbia.edu

Du vent à revendre

Les ONG d'Europe de l'Est dénoncent les positions frileuses de leurs gouvernements à Kyoto. La création d'un marché des droits à polluer étant inévitable, elles batailleront pour qu'il soit encadré par des règles strictes et ne serve pas à faire du profit sur des réductions factices d'émissions.

Zbigniew M. Karaczun
Directeur de Can Europe centrale et orientale*

L'attitude des pays d'Europe centrale et orientale (Peco) à Kyoto a été particulièrement décevante. Ces pays sont les seuls, avec ceux de l'ex-URSS, à avoir diminué leurs émissions de gaz à effet de serre au cours des dernières années

et les prévisions indiquent que cette tendance va se poursuivre. Or, les Peco, qui auraient pu devenir un leader mondial dans ce domaine, ont tout fait pour minimiser leurs engagements. La plupart de ces pays sont convenus de réduire leurs émissions de 8 %, et certains n'ont accepté que des taux de réduction de 6 % (pour la Pologne et la Hongrie) ou de 5 % (Croatie). Les Peco ayant enregistré une baisse de 20 % par rapport à

1988-89, ces objectifs signifient en réalité une augmentation des émissions de toute la région. De même, l'accord sur les objectifs de la Russie et de l'Ukraine est scandaleux (+0 % en 2008-2012 par rapport à 1990), sachant que ces pays ont réduit leurs émissions de 30 % environ entre 1990 et 1995 et que, selon les prévisions, elles seront inférieures en 2010 par rapport à 1990.

Pourquoi les Peco, la Russie et l'Ukraine ont-ils pris des

engagements aussi frileux ? Leurs gouvernements ont depuis le début soutenu la proposition des Etats-Unis d'instaurer un marché des quotas d'émission. En effet la Russie devrait être en mesure de vendre environ 1500 millions de tonnes de CO₂ entre 2008 et 2012, l'Ukraine 1000 millions et la Pologne entre 300 et 500 millions. Les gouvernements de ces pays s'attendent à pouvoir effectuer aisément ces transac-