



Marchés de droits pour la gestion de problèmes environnementaux

**Séminaire international organisé par
l'IFB, le CIRAD et l'IDDRI**

Montpellier, 20-22 octobre 2004

Résumé du thème : Les « marchés de droit d'accès et d'usage » apparaissent comme un mécanisme nouveau pour réguler et optimiser l'accès et l'utilisation d'un nombre grandissant de ressources de l'environnement. En entérinant une dissociation entre propriété et usage des ressources, ces marchés de droit constituent une rupture à la fois théorique et pratique, dont les fondements comme les conséquences doivent être approfondis.

Dates du séminaire international : du mercredi 20 au vendredi 22 octobre 2004 à Montpellier (amphithéâtre Alliot du CIRAD)

Echéances :

- Déclaration d'intention : 4 juillet
- Résumé (2 pages) : 10 septembre
- Texte complet de la communication : 5 octobre 2004

Comité scientifique

Michel Colombier, IDDRI
Michel Griffon, CIRAD
Jean-Charles Hourcade, CIRED
Alain Karsenty, CIRAD
Jean-Michel Salles, CNRS
Jeffrey Sayer, WWF
International
Michel Trommetter, INRA
Laurence Tubiana, IDDRI
Jacques Weber, IFB

Comité d'organisation

Alain Karsenty, CIRAD alain.karsenty@cirad.fr
Guillaume Lescuyer, CIRAD guillaume.lescuyer@cirad.fr
Michel Colombier, IDDRI michel.colombier@iddri.org
Jean-Michel Salles, CNRS sallesjm@ensam.inra.fr
Delphine-Marie Vivien, CIRAD delphine.marie-vivien@cirad.fr
Didier Babin, IFB didier.babin@cirad.fr
Brigitte Cabantous, CIRAD brigitte.cabantous@cirad.fr

Thèmes de la conférence

Quels rapports les marchés de droits entretiennent-ils avec la propriété privée, la privatisation et, dans une perspective plus longue, le phénomène historique des enclosures qui réduit la part des ressources en accès libre ou collectif à l'échelle de la planète ? On peut en effet voir les marchés de droits soit sous l'angle de la privatisation d'une ressource auparavant en accès libre, soit sous celui d'une « socialisation » d'un bien soumis auparavant au caractère « absolu » du droit de propriété privée individuel. La comparaison entre les dynamiques à l'œuvre dans les différents secteurs devrait être très éclairante pour statuer sur la nature du (ou des) phénomène(s), et faire progresser le débat entre ceux qui ne voient dans les marchés de droits qu'une manifestation supplémentaire de la marchandisation du monde, et ceux pour qui ils constituent une forme de réponse à de nouvelles contraintes collectives, induisant par la même une modification du contenu de la propriété privée pour un ensemble de biens – et notamment une limitation de ses attributs.

Toutefois, de nombreuses questions sont à résoudre avant de définir un marché de droits susceptible de fonctionner pratiquement. Ce sont en fait les réponses amenées à ces questions qui vont déterminer les effets à attendre de la mise en place de cet instrument. C'est en analysant l'ensemble des paramètres et caractéristiques des biens, des acteurs et de l'organisation des marchés que la question de la pertinence et de l'efficacité de cet instrument peut et doit être analysée.

Cinq thèmes sont donc proposés pour structurer les débats de ce séminaire.

1/ Que sont les marchés de droits existants et projetés pour la gestion de l'environnement ?

Les « marchés de droit d'usage » apparaissent comme un mécanisme nouveau pour réguler et optimiser l'accès et l'utilisation d'un nombre grandissant de ressources de l'environnement. Consacrés initialement à la question de la pollution atmosphérique, les marchés de droit d'usage s'étendent aujourd'hui à d'autres problèmes environnementaux : d'une part, le changement climatique avec la mise en œuvre du protocole de Kyoto et, d'autre part, la biodiversité et plus particulièrement les ressources halieutiques, génétiques et faunistiques/forestières.

Ces « marchés » possèdent des caractéristiques souvent très différentes, et des modes de fonctionnement plus ou moins proches de la figure classique du marché, selon la nature des « biens » échangeables. Ainsi, plusieurs formes de marchés de droits peuvent être envisagés pour gérer la biodiversité, selon qu'on privilégie les ressources génétiques, les variétés culturelles, ou les hectares d'écosystèmes naturels préservés. Dans certains cas, la transférabilité des droits ne débouche pas forcément sur un « marché », mais sur des échanges bilatéraux entre acteurs autorisés. Plusieurs situations peuvent être envisagées : celles d'un club aux contours bien arrêtés, ou celle d'une sélection changeante des acteurs en fonction du marché « primaire » concerné. Les droits peuvent être alloués pour une période temporaire plus ou moins longue, si le régulateur se réserve la possibilité de ré-évaluer régulièrement l'allocation (état de la ressource / connaissance scientifique / choix collectif), ou l'être à titre définitif.

2/ Quelle est la nature des « droits » échangeables ?

Historiquement, le droit de produire a partie liée avec celui de la propriété, héréditaire ou acquise par le truchement d'un marché des biens de production (terre, capital manufacturier...). L'apparition de ce qui sera considéré comme des « contraintes collectives »

à gérer, va conduire à la mise en place d'une dissociation entre la propriété d'actifs productifs et la possibilité de produire pour la mise en marché – ou de prélever sur le milieu. L'importance de la propriété matérielle, jusque là essentielle, s'estomperait à mesure que les droits d'accès et d'usage prendraient de l'ampleur. On peut se demander jusqu'où le « droit de faire » se sépare des « moyens de faire » ?

Dans de nombreuses situations, l'allocation des droits est d'abord le moment de l'institution de droits de propriété sur des choses (au sens juridique de ce terme) qui étaient restés jusqu'ici hors de toute appropriation (*res nullius*), et l'allocation initiale est à la fois le moment de la création de ces droits et de leur attribution. Il convient donc de préciser dans chaque cas quelle est la nature des droits qu'on attribue et qui vont s'échanger sur ces marchés.

3/ Quels sont les critères d'allocation (et d'exclusion) des droits ?

L'un des premiers points relatifs à la question de l'allocation, mais également au fonctionnement ultérieur du marché, est de savoir quels seront les acteurs admis à participer. Si dans le cas des marchés de biens produits, le marché contribue à la fois à allouer les biens et à définir le niveau de leur production, tel n'est a priori pas le cas pour les marchés de droits : c'est l'autorité de régulation qui fixe la quantité totale de droits. Une distinction doit être introduite entre des situations dans lesquelles la quantité disponible dépend directement de la décision publique, comme dans la cas du carbone ou des polluants atmosphériques, et celles dans lesquelles il s'agit de gérer l'accès à une ressource en quantité naturellement limitée (réserves de conservation, voire pêcheries).

Il faut notamment savoir si seuls les agents économiques usagers directs de la ressource sur laquelle portent les droits seront admis à en détenir. Si la réponse est affirmative, cela signifie que le marché est principalement un instrument de flexibilité pour la gestion de la contrainte collective de pression sur la ressource définie précédemment. Si le marché est ouvert au reste de la société et, donc, à des groupes d'intérêt visant la protection de la ressource, cela signifie que le marché va également permettre, au delà de l'allocation initiale, de modifier dans le sens d'une réduction la quantité de permis effectivement utilisables par les usagers. D'autres schémas d'allocation peuvent également viser à compenser des effets distributifs jugés inacceptables.

Une autre question est relative à la transférabilité des droits. Un mécanisme de régulation peut être prévu¹ selon lequel l'autorité de régulation interviendra sur le marché de façon à en garantir le bon fonctionnement ; notamment en retirant ou en ajoutant des droits sur le marché – qu'elle aura préalablement rachetés – pour en améliorer la fluidité. De multiples points doivent enfin être précisés sur les conditions de fonctionnement du marché de droits. Sera-t-il centralisé, dans une bourse garantissant une certaine transparence, ou décentralisé aux échanges bilatéraux² ? Les échanges seront-ils libres ou soumis à l'autorisation d'une autorité de tutelle³ ?

¹ Si possible dès le début car la prévisibilité est l'un des critères déterminants du bon fonctionnement des marchés.

² Sous réserve évidemment d'informer l'autorité de régulation qui ne pourrait sinon assurer sa fonction de contrôle de l'adéquation des comportements avec les droits détenus.

³ Par exemple pour évaluer les effets de l'échange sur les tiers, comme dans le cas de nombreux marchés de droits sur l'eau.

4/ Quels critères et règles d'équité sur ces marchés ? Quelles conséquences sociales ?

Les économistes présentent souvent les taxes et les marchés de droits comme deux instruments équivalents pour internaliser les effets externes et atteindre des solutions efficaces. Mais dans le cas des marchés de droits on ne peut éviter, en plus du débat sur l'allocation initiale des droits, d'envisager les risques de déséquilibre de la répartition que peut entraîner le fonctionnement du marché : concentration à un bout, dépossession à l'autre, ce qui peut conduire à un changement des rapports sociaux entre les acteurs – le cas des pêcheries étant assez éclairant à cet égard. En somme, à côté des effets économiques des marchés de droits, il s'agit d'examiner aussi les effets sociaux de leur fonctionnement, notamment dans la perspective de leur utilisation dans les pays en développement.

On doit aussi regarder du côté des implications de la fongibilité des droits dont « on » décide qu'ils seront pleinement échangeables. Dans le cas des changements climatiques, l'apparente homogénéité de la tonne de carbone sur le futur marché des permis d'émission, et la « flexibilité » que permet cette homogénéité, masque la rigidité des processus de production et structures sociales associées qui engendrent les émissions. Les réductions d'émission à tel ou tel endroit de la planète, équivalentes sur le plan des objectifs globaux de maîtrise des émissions, n'ont pas le même impact sur les chemins de développement empruntés et sur les choix technico-économiques qui devront être faits localement. On peut faire la même analyse à propos des « droits de développement », où « s'échangent » des hectares d'habitat naturel sous conservation dans des lieux différents. L'apparente équivalence des droits échangés masque-t-elle l'inégalité des trajectoires empruntées par les acteurs et le caractère plus ou moins réel de leurs éventails de choix ?

5/ Portée et limites des marchés de droits

Les marchés de droits apparaissent comme des outils de régulation adaptables à une large gamme de problèmes de gestion de l'environnement, à des échelles très diverses, du local au planétaire. Utilisés localement, entre des acteurs définis et en nombre limité, ayant la possibilité d'exclure les outsiders, de tels instruments peuvent contribuer à sécuriser des droits d'accès et d'usage de communautés locales très pauvres. Ils peuvent aussi être de redoutables outils de manipulation et d'exclusion, au profit de caciques locaux ou de firmes, ou être simplement totalement incongrus avec les représentations locales et donc dépourvus d'efficacité pratique, malgré leur apparente pertinence pour régler un problème environnemental donné.

Il est donc nécessaire de définir un « bon usage » des marchés de droits, en repérant la portée et les limites de leur utilisation, en particulier dans le contexte des pays en développement.