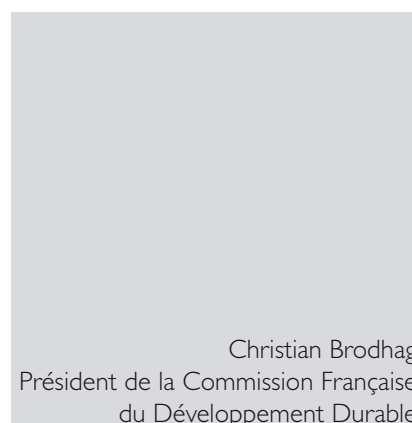


La négociation sur l'effet de serre

Le cadre du développement durable

Les Français sont mal à l'aise dans les débats internationaux de l'environnement, ils n'en mesurent pas les implications économiques et stratégiques. Il s'agit d'une sorte de cercle vicieux dans lequel la sous-information et le manque d'intérêt se renforcent mutuellement. L'article de Rémy Prud'homme dans le Monde du 16 septembre 1997 "*l'écotaxe, une fausse bonne idée*" en est l'exemple type. Il adopte un ton condescendant pour ridiculiser les partisans des outils économiques en caricaturant leurs positions pour s'achever par la citation d'un poète "*Ces choses là sont rudes. Il faut pour les comprendre avoir fait des études*". Visiblement ce professeur d'Université devrait commencer par prendre connaissance du bilan des travaux du GIEC¹ avant d'émettre de tels jugements d'autorité. Mais peut-être ne lit-il pas l'anglais, la traduction en français des travaux du GIEC facilitera leur accès aux lecteurs hexagonaux². Bien entendu les outils économiques ont leurs limites, mais il convient de les connaître pour déjouer les ambiguïtés qu'ils cachent. Ce ne sont que des outils au service d'objectifs et de politiques, et non des moyens rationnels d'affectation de ressources rares. Il est légitime de dénoncer l'économisme qui n'est que la version intégriste de l'économie, mais il faut admettre la puissance et l'efficacité d'une économie maîtrisée. L'articulation des politiques économiques environnementales et sociales proposées par le développement durable n'a pas encore droit de cité en France. Or il suffit de sortir de nos frontières pour comprendre que le développement durable est un concept novateur et mobilisateur, le seul



Christian Brodhag
Président de la Commission Française
du Développement Durable

disponible au niveau mondial qui permette d'envisager la maîtrise des excès du marché mondial sans tomber dans les vieilles lunes du repli ou du carcan autoritaire. Cette importance le conduit à être le nouveau champ de luttes géopolitiques où images médiatiques et bonnes intentions sont les apparences des intérêts les plus immédiats et les plus égoïstes. La négociation sur l'effet de serre, qui devrait aboutir en décembre prochain, en est une illustration saisissante. La France de Mitterrand participait à la guerre du Golfe aux côtés des américains officiellement pour lutter pour les droits de l'homme et contre la dictature. Dans la réalité il n'était question que d'assurer à long terme l'accès des Etats-Unis (25% de la consommation mondiale de pétrole) aux 25% des réserves mondiales de l'Arabie Saoudite. Une stratégie cohérente de la France devrait à la fois éviter l'angélisme isolationniste de la bonne conscience et l'anti-américanisme primaire.

La préparation de Kyoto laisse plutôt augurer que nous risquons d'avoir les deux à la fois, ce qui est grave car l'effet de serre est un défi majeur car ses causes sont au coeur du développement : énergie, transports, agriculture... La capacité de recyclage du carbone par l'atmosphère est une " ressource " limitée. Comment se partager cette ressource entre des pays qui ont des impacts passés et présents très différents, des niveaux de vie et des besoins de développement très contrastés ? Mêlant environnement et développement économique et social, l'effet de serre est le problème type du développement durable.

Des stratégies environnementales
mêlées de stratégie économique

Il est évident que les règles du jeu permettant de réduire les émissions auront des impacts importants sur le développement des pays. La science peut éventuellement nous éclairer sur les niveaux globaux acceptables, mais seule la politique en répartira les quotas. On peut considérer que le

diagnostic est aujourd'hui sans appel, il faut agir. De nombreux pays tentent de développer des stratégies qui leur soient avantageuses dans cette nouvelle donne environnementale. L'intégration de l'économie et de l'environnement, prônée à juste titre par le développement durable, sert de paravent à de véritables stratégies géopolitiques et économiques. L'établissement de ces nouvelles règles du jeu est l'enjeu principal de Kyoto, il dépasse sans doute celui de la gestion de l'effet de serre.

Il faut comprendre que trois niveaux de décision s'emboîtent alors qu'ils sont de natures extrêmement différentes :

- le choix de stabiliser à terme à deux fois la concentration du début de la révolution industrielle : c'est un choix largement arbitraire qui se situe dans la moyenne des scénarii étudiés par le GIEC,
- la répartition de cette contrainte, il a été décidé (mandat de Berlin) de porter d'abord l'effort sur les pays développés, Kyoto décidera explicitement ou implicitement les quotas par pays,
- enfin, la méthode permettant d'atteindre ces objectifs.

La négociation de Kyoto

En apparence rien ne semble joué aux Etats-Unis. Le discours de Bill Clinton à l'ONU le 26 juin 1997 devant l'Assemblée Générale des Nations Unies semblait démontrer, qu'il avait encore besoin de convaincre sa propre opinion publique. Les Etats-Unis ont soigneusement évité que le G7 puisse s'engager fortement sur ce thème. La réunion des Ministres de l'Environnement pré G7 était cantonnée aux problèmes d'environnement liés à la santé des enfants, thème important et médiatique mais étroitement encadré. Le récent appel des économistes américains montre que le débat fait rage aux Etats-Unis³. La proposition américaine en préparation de la conférence de Kyoto pour la réduction des gaz à effet de serre s'appuie officiellement sur deux éléments :

- faire confiance à certains mécanismes économiques pour optimiser au niveau international les efforts (effectuer la dépollution là où elle s'avère la moins chère),

- et miser sur un progrès technologique qui permettra de diminuer demain les niveaux de pollutions pour un prix bien inférieur à celui des technologies actuelles.

Cette position d'apparence acceptable, de ceux qui sont les moins vertueux, est parfaitement insérée dans les mécanismes de la mondialisation. Elle a d'abord suscité l'ironie chez quelques uns de nos décideurs, retranchés derrière la ligne maginot du nucléaire. Pourtant ils sont obligés de déchanter maintenant que la négociation entre dans sa phase critique. Il ne suffit pas d'avoir des taux d'émission de CO₂ très bas, de se croire vertueux pour que l'ensemble de la communauté internationale le reconnaisse. Le jeu diplomatique joue en faveur du plus fort ou de celui qui construit le plus solide réseau d'allié. N'étant pas le premier la France se doit de trouver des alliés, dans cette négociation dont les acteurs ont des intérêts divergents, y compris dans les rangs des pays Européens, ceux du G7 ou au Sud ceux des 77. Le couplage environnemental et économique qui se profile entre la Russie et les USA est aussi un élément géopolitique qui peut inquiéter l'Europe. Les propositions américaines ont été, dans un premier temps, raillées par certains pays, mais on se demande aujourd'hui si les Etats-Unis ne seraient pas en mesure d'imposer finalement leurs vues à Kyoto. La proposition de la Banque Mondiale de gérer un fond carbone fondé sur des permis négociables semble un indice annonciateur. En jouant systématiquement à reculons, comme sur l'écotaxe, l'administration française a gâché de nombreuses cartes dans le débat économique.

Qu'est que l'équité ?

Le problème central est la règle de répartition des quotas de rejets de gaz à effet de serre. La référence considérée comme équitable est purement politique et subjective. Mais c'est la base psychologique de la négociation. Il y a trois références principales et des variantes qui peuvent tenir compte de leur applicabilité.

Le "flat rate"

La référence principale est la diminution "flat rate", c'est à dire proportionnelle au point de départ en 1990. Elle a l'avantage de la simplicité :

l'ensemble des pays développés doit diminuer de 15%, donc chacun des pays développés diminue de ce taux. Cette règle d'attribution des efforts avantage ceux qui polluaient le plus en 1990. C'est la position des américains conforme à leur intérêt objectif, mais aussi celle de l'Europe qui propose une réduction volontaire de 15% entre 1990 et 2010, avec néanmoins des modulations par pays à l'intérieur de la bulle européenne. Considérant qu'elle ne pouvait faire valoir un point de vue isolé au niveau international, la France a accepté ce choix pour négocier dans l'indifférence générale⁴ avec ses partenaires européens pour conserver en 2010 ses émissions de 1990, alors que la première proposition était une réduction de -5%.

L'égalité des coûts marginaux

Une autre référence importante, jugée comme économiquement rationnelle, est celle de l'égalité des coûts marginaux. En effet, l'effet de serre est un problème mondial, il apparaît donc logique de concentrer les efforts là où ils sont les moins chers. Dans une logique de marché mondial, c'est aussi le plus cohérent qui évite les distorsions commerciales. Mais nous sommes dans un système d'Etats, il faut donc que les investissements soient faits dans les pays où leur rentabilité serait la plus forte, un pays pouvant par exemple investir dans un autre, ce qu'on appelle l'application conjointe. La mise en œuvre de ce principe peut se faire soit par l'intermédiaire d'un marché de droits à polluer, soit par la fiscalité. A l'optimum économique, c'est à dire l'effort global minimal, les deux coûts devraient être égaux, à condition que le volume des droits à polluer soit calculé sur une base économique rationnelle.

Mais la régulation par le marché ne peut se justifier, que dans des pays de niveau économique comparable (ce qui est le cas de l'annexe 1 du mandat de Berlin). Entre un pays riche et un pays pauvre la recherche d'un optimum économique pur n'a plus de sens⁵. Les économistes de l'IPCC avaient chiffré l'impact des dérèglements climatiques en valorisant

la vie au niveau du PNB par tête. A ce tarif quelques dizaines d'habitants du Bangladesh pèsent le poids d'un seul américain. Cet argument est éthiquement inacceptable, et politiquement intenable dans une négociation internationale à moins qu'il soit soigneusement caché.

La répartition par tête

Troisième référence, celle d'un quota par tête, c'était la proposition à Rio de l'Indien Anil Agarwall. Dans la phase de la négociation de Kyoto qui ne concerne pas encore les pays du sud, la MIES⁶ a proposé un tel schéma de convergence à très long terme qui aurait pu, soutenu par une stratégie diplomatique cohérente engageant le gouvernement, permettre à la France de recevoir l'appui des pays du Sud pour forcer les USA à l'action. Le Brésil aujourd'hui avance une méthode plus sophistiquée, inacceptable en l'état pour notre pays, mais qui a l'avantage de reconnaître qu'au fur et à mesure de leur développement les pays du Sud devront prendre leurs responsabilités dans les politiques climatiques.

La référence à un quota par tête n'est pas à l'ordre du jour de Kyoto, mais ce pourrait être la prochaine étape. Le renouvellement du programme nucléaire n'interviendra qu'après 2010, l'échéance de travail de Kyoto. Il faut que les références ultérieures prennent en compte une référence par tête, la France acquérant ainsi des degrés de liberté lui permettant de se désengager de cette forme d'énergie qui n'est pas sans problèmes.

S'interroger sur les outils économiques

La méthode "flat rate" n'est ni juste économiquement ni équitable socialement. Le fondement économique est au moins cohérent, mais il appelle une politique complémentaire de coopération et d'aide au développement. Le quota par tête semble le plus équitable, mais le plus difficile à faire passer politiquement, à moins de se donner des échéances suffisamment lointaines.

Pour appliquer concrètement ces principes, trois méthodes peuvent être mise en place :

- Des quotas par pays, à charge pour chacun d'entre-eux de définir politiques et mesures pour atteindre ces objectifs. Il faut aussi dans ce cas définir des moyens de contrôle et de police internationaux et des sanctions.

- L'outil fiscal, avec différentes variantes de fiscalité progressive, dont les produits sont entièrement réaffectés dans les pays eux-mêmes (politique de l'emploi par exemple au nom du principe du double dividende diminuer la consommation de ressources rares et augmenter l'emploi) ou éventuellement totalement ou partiellement reversée dans l'aide au développement (proposition d'Anil Agarwall).

- Le marché. Les acteurs ou les pays se voient attribuer un quota de pollution à charge pour eux d'échanger sur le marché, en vendant ou en achetant ces droits à polluer. Le marché devrait permettre l'égalisation des coûts marginaux et donc conduire à l'investissement optimal. Mais cette méthode crée une rente à l'origine selon le calcul des quotas alloués initialement.

La France est dans une situation paradoxale. Son programme nucléaire et les restes d'une ancienne politique de maîtrise de l'énergie, lui permettent de rejeter moins de gaz carbonique que les pays comparables économiquement. Elle est donc isolée. Toute méthode de quota proportionnelle au point de départ (flat rate) lui est défavorable par rapport à des pays qui partent de plus haut. Elle l'empêcherait de sortir ensuite partiellement ou totalement du nucléaire⁷. La plus favorable et la plus équitable serait un quota d'émission par tête. La France est trop isolée en Europe pour faire valoir ce point de vue. Mais la France pourrait se satisfaire d'un outil économique, qui serait économiquement juste, c'est à dire qui amènerait les pays à mener des politiques qui les conduisent à égaliser leurs coûts marginaux. La méthode flat rate -15% conduirait à un coût de réduction de 125\$/tC pour les USA, 200\$/tC dans l'Union Européenne et 350\$/tC au Japon⁸. La mise en place d'échanges de droits à polluer entre ces pays pour rapprocher les coûts marginaux à près de 170\$/tC, donc optimiser les coûts globaux, permettrait aux Etats-Unis de devenir exportateurs de droits à polluer vis à vis de l'Union Européenne ou du Japon. Les

plus pollueurs disposeraient ainsi d'une sorte de rente : les carbo-dollars.

Du point de vue de la méthode, la proposition américaine est de mettre en place un tel système de permis d'émission échangeables sur le marché, mais la proposition est floue sur les modes d'organisation d'un tel marché (Qui en sera détenteur ? Seront-ils distribués gratuitement aux entreprises ?). Déjà la Banque Mondiale annonce être prête à gérer un tel marché du carbone. L'application du principe pollueur payeur et l'efficacité de l'allocation des ressources réclament l'usage d'outils économique. Mais on a compris que l'essentiel est le point de départ : les quotas initiaux.

La France avait proposé avec succès au niveau européen, avant Rio, de mettre en place une fiscalité (l'écotaxe) pour limiter les émissions de gaz à effet de serre. Comme les autres pays de l'OCDE (USA, Japon...) le refusaient, cette proposition a été abandonnée. Puis la France a abandonné cette revendication.

En effet, la mise en place de permis négociables pourrait être une possibilité acceptable à condition que les quotas soient équitables, que le prix soit suffisamment incitatif, et que les moyens de contrôle et de police existent. Pourquoi refuser un mécanisme du marché, si celui-ci conduit à des niveaux de prix correspondants à ceux que l'on aurait fixé de façon plus politique par une taxe. Les résultats pourraient être proches, même si les fondements idéologiques et politiques sont différents.

Mais la dynamique qui en résulterait pourrait réserver des surprises : en créant une rareté on crée une rente : malgré leurs bases idéologiques, les citoyens américains ne pourront accepter à long terme que cette rente soit empochée par le secteur privé. Les conditions pourraient être réunies de la transformer en une taxe. En Europe, la mise à sa place d'un outil économique, comme une écotaxe, permettrait le redéploiement fiscal vers une baisse des charges sociales : faire payer plus cher l'énergie, et moins le travail⁹, c'est le double dividende d'une politique de développement durable. Mais ceci deviendrait impossible à faire coexister avec n'importe quelle organisation de marchés de permis, en particulier avec des permis gratuits, car cela créerait des distorsions de concurrence vite inacceptables.

Quatre éléments d'une stratégie mondiale

Cette négociation sur le climat mal engagée par la France se cumule avec d'autres retards. En effet, toute stratégie mondiale s'appuie sur la maîtrise de quatre éléments dont l'approche doit être coordonnée : les flux financiers, les technologies, l'information, et l'opinion publique. Tous permettent de garantir l'essentiel aux yeux des grandes puissances : l'accès aux ressources.

Flux financiers. Sous prétexte de développement durable les aides au développement pourraient être conditionnées à la bonne qualité environnementale des projets, sous entendu en utilisant les technologies... des pays donateurs. Il y a une reconfiguration qualitative des flux financiers à prévoir avec une interpénétration forte des secteurs privés et publics.

Technologies. Ne sont pas plus innocentes les propositions des facteurs 4 et 10, c'est-à-dire des technologies qui demanderaient 4 fois moins d'énergie et de matière première pour le même service à horizon 20 ans, et une réorganisation des modes de production et de consommation qui consommeraient 10 fois moins dans 50 ans. Dans les laboratoires américains, allemands ou japonais, s'élaborent les normes technologiques de demain. En France la recherche développement dans le domaine de l'énergie consacre près de 80% de son budget au nucléaire et seulement 1,4% aux énergies renouvelables et 3,3% aux techniques économes en énergie. Autant dire que les technologies françaises seront absentes.

L'information. Le développement durable c'est aussi l'échange des informations et la coopération décentralisée, la diffusion des bonnes pratiques. Internet est le fer de lance de la stratégie américaine, mais aussi celle de pays moins importants comme les Pays-Bas ou le Canada. Ils financent la connexion des pays du Sud à Internet pour leur donner accès (en anglais) aux informations technologiques, aux bonnes recettes, sans doute les leurs.

La domination anglo-saxonne n'est pas une fatalité, mais il faudrait que la France surmonte son blocage psychologique et développe réellement une offre fran-

çaise (francophone mais aussi anglophone, hispanophone...) sur le réseau mondial. Par exemple, la France ne devrait pas laisser les américains ou les canadiens financer les programmes du PNUD d'informatisation des pays francophones d'Afrique. Le pouvoir n'appartient plus à ceux qui disposent de l'information stratégique, mais à ceux qui diffusent massivement leur information. Mais nos élites conçoivent encore leur pouvoir comme la possession d'informations non partagées.

Les réseaux d'influence. L'opinion publique internationale passe bien sûr par les médias internationaux comme

CNN mais aussi par de multiples réseaux, les ONG. Ces associations d'environnement ou d'entreprises, chacune dans leur registre, sont largement dominées par les organisations nord américaines. Elles jouent des rôles importants dans la définition de normes, de comportement, elles développent des approches contractuelles nouvelles. La France est trop peu présente dans ces réseaux.

Perdante dans les mécanismes financiers de l'effet de serre, la France pourrait aussi perdre la capacité de recycler les investissements de lutte contre l'effet de serre sous forme d'exportation de technologies.

Quelle sera la place de la France dans ce monde en pleine évolution ? Répondra-t-elle aux attentes des pays du Sud qui attendent désespérément un signal, un discours de la part du pays des droits de l'homme ? Investira-t-elle enfin au plus haut niveau ce concept de développement durable ? De façon plus prosaïque la France parviendra-t-elle à préserver ses intérêts vitaux dans ces évolutions globales ? Il est urgent sinon d'apporter des réponses à ces questions, du moins de se les poser, et ceci au plus haut niveau.

Notes

- 1 Groupe d'Expert Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat, IPCC en anglais.
- 2 Ouvrage disponible en novembre 1997. Voir également les traductions des rapports résumés du GIEC dans les Cahiers de Global Chance n°7, juillet 1996.
- 3 Signé par plus de 2000 économistes dont 6 prix Nobel : Kenneth J. Arrow, Gérard Debreu, John C. Harsanyi, Lawrence R. Klein, Robert M. Solow et James Tobin. Il est relayé en France par un appel que nous présentons page 25 de ce numéro. Un autre appel a été signé par 102 prix Nobel dont 35 de Médecine, 32 de Chimie, 29 de Physique, 4 d'Economie, 2 de la Paix.
- 4 Les médias commentent à l'envi les critères de convergence de Maastricht, au dixième de pour cent près, et ils ignorent tout des critères de Kyoto sans doute plus contraignants à terme pour notre économie.
- 5 J'ai eu l'occasion de dénoncer la " vérité " économique qui se pose en absolu, alors qu'elle est relative au système économique et social (Les quatre vérités de la planète, pour une autre civilisation, Editions du Félin, 1994, 306p.).
- 6 Mission Interministérielle sur l'Effet de Serre, l'organisme interministériel français chargé de faire des propositions et de suivre la négociation internationale.
- 7 Cet argument développé notamment au Ministère de l'Industrie, ne joue pas à l'échéance visée par Kyoto, mais après seulement, quand il faudra remplacer les centrales nucléaires en bout de course.
- 8 d'après Patrick Criqui, IEPE.
- 9 cela pourrait financer en partie la réduction du temps de travail, malheureusement en France ces deux problèmes (emploi et environnement) sont envisagés de façon totalement séparée.