

Dans le labyrinthe de verre. La négociation sur l'effet de serre

par Jean-Charles Hourcade

in Critique Internationale, n° 15, avr. 2002

Tenter de déchiffrer les difficultés de la relation transatlantique telles qu'elles se manifestent dans la négociation sur le changement climatique, c'est entraîner le lecteur dans un entrelacs complexe. Non seulement, en effet, les différents États ont sur ce dossier des perceptions de leurs intérêts particulièrement instables et d'intensité variable, mais plusieurs facteurs viennent perturber l'expression et la défense de ces intérêts : mises en scène médiatiques mettant en jeu les réflexes idéologiques et culturels des « informateurs » et des « informés » ; postures prises par les responsables politiques en fonction de ce qu'ils perçoivent de leur opinion publique et du jeu des groupes de pression ; cycles politiques propres à chaque pays... Le parcours de cette négociation est ponctué de grands rendez-vous diplomatiques, les « Conférences des parties » (CdP). Pour préserver une dynamique fragile, celles-ci forcent à des compromis rhétoriques qui produisent des effets de légitimité peu réversibles, ce qui complique encore et la négociation et sa lecture. On songe alors aux labyrinthes de verre des fêtes foraines, où chacun croit être à deux doigts de rejoindre celui qu'il cherche alors qu'en fait il s'en éloigne.

En parcourant les étapes principales de la « négociation climat », j'essayerai de faire apparaître le jeu de miroirs qui se déroule entre Europe et États-Unis, dans un contexte historique caractérisé par les débats sur la mondialisation, la volonté de *leadership* de l'Union européenne sur ce thème, la montée aux États-Unis d'inquiétudes sur le maintien de leur suprématie. Je montrerai aussi pourquoi ce jeu, après avoir masqué des possibilités réelles de compromis, a débouché en 2000 sur l'échec de La Haye – qui facilitera le rejet du Protocole de Kyoto par le président Bush – puis sur l'adoption à Marrakech, en novembre 2001, d'un schéma d'application de ce Protocole par les autres nations, qui constitue une défaite diplomatique pour les États-Unis et une demi-défaite pour l'environnement.

1988-1994 : de l'alerte à une décision sous hypnose

C'est à l'instigation du G7 que furent lancés en 1988, trois ans seulement après la première « prédiction » par les modèles climatiques d'une hausse des températures due aux activités humaines, le Groupe international d'experts pour l'étude du climat (GIEC) et la négociation d'une Convention climat. Cette négociation aboutira en 1992 à l'adoption d'un texte lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, organisée à Rio de Janeiro. On peut s'étonner de ce que les États-Unis du premier président Bush aient pris si vite au sérieux une conjecture à horizon si lointain. Cette rapidité de réaction s'explique par la relation entre ce dossier et les questions d'équilibre énergétique mondial. James Schlesinger, ancien secrétaire américain à la Défense et à l'Énergie, déclarait avec ironie en 1989, devant la Conférence mondiale de l'énergie (Montréal), que les réticences de l'opinion publique américaine à accepter les disciplines nécessaires pour réduire la dépendance pétrolière du pays faisaient des États-Unis « le meilleur allié des Arabes ». Étant donné, ajoutait-il, l'instabilité du Moyen-Orient, son pays se condamnait, s'il refusait ces disciplines, à y maintenir un contrôle militaire tout au long du XXI^e siècle dans un contexte de suprématie menacée tant par l'URSS (en pleine perestroïka) que par la Chine et les autres grands pays en développement. La question du changement climatique pouvait alors servir à convaincre l'opinion américaine d'accepter les disciplines qu'elle refusait jusque-là. Ce dossier faisait ressurgir, *mutatis mutandis*, une ligne qui réapparaît régulièrement dans l'Administration américaine depuis le plan « Independence » que Nixon avait lancé avant même le choc pétrolier de 1973.

La situation n'était pas si différente en Europe et au Japon. L'affaire climatique y intéressa d'emblée non seulement les cercles qui s'inquiétaient du relâchement, en période de bas prix des hydrocarbures, des disciplines acquises lors des chocs pétroliers, mais aussi les milieux (surtout dans les pays scandinaves, en Allemagne et au Royaume-Uni) qui se mobilisaient alors autour de la problématique du développement durable exposée dans le rapport Brundlandt. À un moment où l'Europe était en position défensive, notamment sur la politique agricole commune, un certain nombre de ses responsables voulurent saisir l'occasion d'affirmer son *leadership* sur

un dossier qui mettrait le plus grand pollueur de la planète en position d'accusé : il serait possible, pensaient-ils, de réintroduire les pays en développement dans un jeu nécessairement triangulaire, en prenant l'initiative de mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ce fut l'idée, défendue par la Commission, d'une taxe portant pour 50 % sur la consommation d'énergie et pour 50 % sur le carbone émis, taxe qui serait appliquée par chaque pays à un même taux, pour donner un signal clair en direction des entreprises et des consommateurs sans introduire de distorsions de concurrence, et qui permettrait par ailleurs à chaque gouvernement de baisser les prélèvements responsables des plus grandes distorsions (charges sociales par exemple), dans la logique du Livre blanc Delors sur la croissance, la compétitivité et l'emploi de 1993.

Mais ces deux postures stratégiques vont vite buter sur la réalité des intérêts économiques et politiques internes à chaque partenaire.

Aux États-Unis, les sociétés pétrolières, régions charbonnières et industries réunies dans le groupe d'intérêt « Global Climate Coalition » vont mobiliser l'opinion contre une taxe carbone harmonisée à l'échelle internationale, qui augmenterait le prix de l'essence et limiterait la souveraineté du Congrès en matière fiscale. Le gouvernement, tout en donnant des gages aux environmentalistes par la mise en place d'un programme national de maîtrise des émissions de SO₂, abandonnera son attitude dynamique sur le dossier climat après l'intervention militaire dans le Golfe : celle-ci réglait en effet pour un temps la question de la sécurité énergétique et rendait moins urgente la réduction des importations de pétrole. Un contre-feu sera alors lancé face à la menace représentée par la proposition européenne d'écotaxe. Ce sera la proposition de systèmes de permis d'émission négociables, expérimentés à l'échelle nationale sur le SO₂ : simple tactique argumentative, que ne relayait aucune ébauche de programme sur les gaz à effet de serre.

En Europe, la proposition d'écotaxe allait aussi se heurter aux arguments de souveraineté fiscale et à l'opposition des industries lourdes. Au-delà de l'argument de compétitivité, auquel on pouvait répondre par l'élaboration de règles commerciales plus précises ou en conditionnant l'application de la taxe à son adoption par les États-Unis, les industriels s'inquiétaient de ce que la taxe, décidée à l'échelle internationale,

serait recyclée selon des modalités laissées à la discrétion des États, ce qui faisait peser une incertitude sur la réalité de ce recyclage. Le coup de grâce fut porté par le changement de position de la France, qui retira son soutien au projet de la Commission trois semaines avant Rio. Il est vrai qu'elle ne l'avait jamais soutenu officiellement, mais elle défendait une proposition de logique assez proche, à savoir une taxe de 1000 francs par tonne de carbone, laquelle était inacceptable par ses voisins car elle pouvait relancer l'électronucléaire. Le projet de la Commission donnait bien un avantage à l'électronucléaire, mais de moindre ampleur. Le gouvernement français s'y opposa cependant par purisme logique, puisqu'une taxe carbone-énergie frappe aussi une énergie non émettrice de gaz à effet de serre. Cette attitude bloqua d'autant plus aisément le processus qu'aucun des autres grands pays européens ne montra de regrets autres que formels. À la position réservée des Anglais s'ajoutait le fait que le gouvernement allemand commençait à négocier avec ses industriels la mise en place d'accords volontaires de réduction d'émissions, en échange de l'abandon de toute taxation de l'industrie.

Sans proposition commune suffisamment articulée, l'Europe ne put opérer l'effort de clarification attendu à Rio vis-à-vis des États-Unis. Sous la pression des mouvements environnementalistes et des pays en développement, les pays industrialisés se donnèrent alors publiquement l'objectif de revenir, en 2000, à leurs niveaux d'émissions de 1990. On énonçait ainsi un principe inéquitable car ne tenant pas compte des inégalités de départ, mais on pensait qu'il s'agissait d'un simple acte de diplomatie déclaratoire sans conséquence. Or cette déclaration allait fixer le cadre intellectuel de tout le processus, comme on allait le voir dès la conférence de Berlin (1995).

C'est là que se forma un mécanisme quasi irréversible de divergence entre les États-Unis et l'Union européenne, qui n'allait pas de soi à l'origine, car les lignes de partage traversaient l'un et l'autre acteur. La grande majorité des économistes américains et européens plaidait en faveur d'une coordination par les taxes qui, sans dispositif technocratique compliqué, permettait un contrôle aisé sur le niveau de l'effort ; on a vu que cette approche était aussi celle qu'avaient eue, d'emblée, la Commission européenne et la France. L'autre approche, celle de quotas d'émissions, présentait à

leurs yeux l'inconvénient d'engagements qu'on prendrait sans en connaître le coût final. Elle était en revanche défendue, sur les deux bords de l'Atlantique, par les organisations écologistes et les juristes. Politiquement plus mobilisatrice qu'une taxe, l'approche par les quotas semblait confortée par le précédent, pourtant de nature très différente, du protocole de Montréal sur l'ozone¹. Certes, une « nuance » importante séparait les associations américaines (et scandinaves) des européennes : pour les premières, l'approche par les quotas n'est pas perçue comme contradictoire avec des permis négociables, alors que les organisations européennes sont le plus souvent mues par le refus d'un système de marché – souvent, mais pas systématiquement : une partie des Grünen allemands ou, en France, Alain Lipietz défendront les permis d'émission négociables, en particulier pour opérer des transferts financiers en direction du Tiers Monde.

Le malentendu se forme à l'occasion d'un décalage mal maîtrisé des cycles politiques aux États-Unis et en Europe. Quelques mois à peine après son élection, le président Clinton propose une taxe sur l'énergie (BTU-tax), en rupture avec la politique américaine traditionnelle. Mis en échec au Congrès par le lobbying intense de quelques groupes industriels, il ne retire pas formellement sa proposition mais la suspend, avec l'idée que la reprise des négociations internationales sur l'effet de serre va le « contraindre » à l'imposer sous forme d'une taxe carbone. Les informations reçues de l'Union européenne confirment en effet que, sinon celle-ci, du moins l'harmonisation des accises, est toujours à l'ordre du jour.

En fait, il y a là un effet d'optique. Une partie de la technocratie européenne investie dans le dossier a basculé en faveur d'une coordination par les quotas, persuadée qu'une coordination par les taxes n'a aucune chance d'être acceptée par les États-Unis². Mais ce changement d'orientation est aussi un paravent commode pour masquer, au-delà des déclarations officielles, les divisions européennes sur ce sujet : les Anglais restent gênés par toute perspective d'harmonisation fiscale ; les Français

¹ Dans le cas de l'ozone, une technologie de remplacement aux CFC était disponible ; en outre, seul un nombre limité de firmes et de pays étaient concernés. Dans le cas de l'effet de serre, il n'existe aucun substitut de masse aux énergies fossiles, et les actions à mener concernent l'activité productive et les modes de vie sur toute la planète.

font comprendre qu'il serait illégitime d'exiger d'eux des efforts significatifs tant que les autres pays n'auront pas rejoint le niveau de taxation des produits pétroliers en France ; la Grèce et l'Espagne s'opposent farouchement à tout ce qui viendrait augmenter le coût du fret routier ; en Allemagne, on l'a dit, le chancelier Kohl a obtenu des industriels des accords volontaires sectoriels en échange de l'abandon d'une taxe sur les industries. Le compromis trouvé lors du sommet d'Essen (1994) sur les accises sera donc minimal, et notamment ne comportera aucune disposition contraignante.

En mars 1995, la délégation américaine arrive donc à Berlin en s'attendant à un débat autour de taxes coordonnées. Elle a le mandat explicite d'éviter toute formulation suggérant une restriction de la souveraineté du Congrès et de refuser le principe des quotas. Les ONG sont, elles, décidées à faire pression pour que les déclarations d'intention de Rio deviennent des quotas légalement contraignants. Or l'Allemagne, puissance organisatrice, peut annoncer une baisse de 25 % de ses émissions en 2010 par rapport à 1990 grâce aux effets prévisibles de la modernisation de l'Allemagne de l'Est, récemment absorbée, et du début de reconversion de son système électrique encore dominé par le charbon. Elle se fait ainsi le leader de la vertu environnementale tout en protégeant son compromis interne de refus des écotaxes. L'Angleterre peut suivre en affichant une baisse de 20 % de ses émissions résultant du passage au gaz de son système électrique. Les opposants à une approche par quotas n'interviennent pas, sans doute par manque de préparation.

Face à cette situation inattendue, la délégation américaine doit demander au Président une modification de son mandat de négociation pour éviter l'isolement diplomatique. L'argument qui l'emportera à Washington est alors que des engagements quantitatifs ouvriront la voie à des permis d'émission négociables, donc à l'émergence d'un prix du carbone ; il y aura donc la hausse recherchée des tarifs intérieurs de l'énergie, tout en évitant l'impopularité des taxes et en attirant l'appui d'une partie de l'industrie. La Conférence de Berlin mandatera donc celle de Kyoto pour l'adoption d'objectifs quantifiés, mandat pris un peu sous hypnose, sans qu'aucune des Parties en ait

² Notons que les représentants d'ONG comme Greenpeace ont intériorisé ce diagnostic et confortent cette évolution au sein d'une Commission européenne qui peine à avancer sur le dossier taxe.

totalemment mesuré les conséquences.

De Berlin à Kyoto (1995-1997) : le dialogue de sourds

L'Europe et les États-Unis interprétèrent très différemment le mandat de Berlin. Pour l'Europe, celui-ci a pour fonction de pousser à l'harmonisation de « politiques et mesures » (P & M) intérieures des différents pays (recherche-développement, normes techniques, écotaxes). Certes, les experts européens signalent, comme leurs collègues américains, que des engagements sur objectifs quantitatifs devront être assortis de permis d'émission négociables qui constitueront des mécanismes de flexibilité au cas où ces objectifs s'avèreraient mal répartis entre pays ; mais la Commission européenne, ne pouvant dériver aisément d'une trajectoire de réflexion fruit de compromis internes durement acquis, ne change pas ses axes de travail et n'entame pas de réflexion sur ces systèmes. Aux États-Unis, en revanche, deux conclusions stratégiques seront tirées, respectivement par le Président et par le Congrès.

Le gouvernement Clinton, qui a perdu la bataille de la BTU-tax, fait des permis d'émission une priorité politique car il y voit un moyen de faire enfin passer un relèvement des prix internes de l'énergie. Le jeu de miroirs déformants joue ici à plein puisqu'en Europe, les permis sont immédiatement caricaturés en droit à polluer. Va ainsi se construire une idéologisation du débat en termes marché/anti-marché, où ce mécanisme est dénoncé comme étant une simple source de profit pour les industriels. Or, en réalité, la Global Climate Coalition y est très hostile car elle a compris que, en s'inscrivant dans la rhétorique du marché et en évitant le mot « taxe », les permis négociables pourraient faire passer des politiques climatiques qu'elle rejette. Même l'IPIECA, créée par les composantes les plus ouvertes de l'industrie pétrolière, s'y oppose, craignant que ce système ne donne un trop grand pouvoir à l'EPA (Agence de protection de l'environnement) lors de l'allocation interne des permis à l'industrie.

La deuxième conclusion est tirée à l'unanimité par le Sénat, dont la motion Byrnn-Sagell déclare qu'il ne ratifiera aucun accord ne comportant pas de participation significative des pays en développement. Ce faisant, il introduit une difficulté majeure : le pays le plus pollueur prétend, avant d'agir, avoir des garanties sur les

engagements de ceux qui le sont le moins. Le processus issu de Berlin est perçu comme *unfair* non parce que le Tiers Monde n'a pas d'objectif contraignant (la motion ne le demande pas) mais du fait qu'il reste participant de plein droit aux négociations sur des mécanismes qu'il ne s'appliquera pas à lui-même. Le Sénat suit une logique « *no representation without taxation* » (autrement dit : ceux qui ne paient pas n'ont pas à participer aux décisions), logique qui avait été respectée lors du protocole de Montréal sur l'ozone, et que les négociateurs américains ont abandonnée à Berlin pour éviter une bataille politique incertaine contre les autres pays industrialisés.

La difficulté de rapprocher les points de vue s'aggrava pendant la préparation de Kyoto ; chacun développa des discours à vocation interne et les projeta simplement en externe sans s'inquiéter de possibles contresens. L'Europe campait sur le terrain de la vertu face aux États-Unis et pensait ainsi pouvoir entraîner les pays en développement, la Russie et le Japon. Le gouvernement américain, de son côté, pensait avoir pris avec les permis négociables une position courageuse, à la hauteur des enjeux, et qu'après quelques explications la vieille Europe vaincrait ses pesanteurs pour soutenir un accord susceptible d'être un jour ratifié par le Sénat.

La troisième CdP, à Kyoto, fut marquée par l'émergence de l'Europe en tant qu'acteur à part entière, les Quinze ayant décidé que l'environnement appartiendrait au domaine communautaire et que l'Europe s'exprimerait d'une seule voix sur ces dossiers. Ainsi, en sus de chaque pays membre, l'Union sera signataire de tout accord, en tant qu'entité politique. Cela exigera, avant toute séance plénière, des réunions de coordination interne pour arrêter les positions que la « troïka » devra défendre au nom de tous. Le Groupe des 77 auquel se joint la Chine, malgré son hétérogénéité, s'organise lui aussi, pour permettre à des petits pays de ne pas être coupés du quotidien des négociations et pour forcer le « Nord » à tenir compte du Tiers Monde. Devant ce dispositif, les États-Unis et les autres pays de l'OCDE non membres de l'UE créeront le groupe dit Juscanz, assez homogène dans ses positions mais dont les membres restent libres de leur expression en séance plénière.

Ce mode d'organisation aura un impact direct sur le face à face Europe/États-Unis. Pour l'Europe, le choix était assez simple : soit on donnait la priorité à un encadrement très strict des mécanismes de flexibilité, quitte à se contenter d'objectifs de réduction

modérés dans un premier temps, soit on exigeait des objectifs ambitieux, en sachant que ceux-ci ne seraient acceptés par les États-Unis qu'en échange d'un plus grand laxisme dans la définition de ces mécanismes, ainsi que de la prise en compte de gaz autres que le CO₂ et de la possibilité de décompter l'accroissement de la quantité de carbone séquestré dans les sols par différents moyens (boisement, changement de modes de culture...). Mais, en fait d'instruments économiques, la seule position commune de l'UE consistait à afficher une démarche volontariste en matière de coordination internationale des P & M, sans pour autant être à même de proposer un menu précis. Cette position fut interprétée par le Juscanz comme contradictoire avec la subsidiarité implicitement contenue dans la logique des quotas d'émission, qui laisse chaque gouvernement libre de choisir les dispositifs qui lui paraissent les plus appropriés pour remplir ses engagements. Incapable de présenter la coordination des P & M comme autre chose qu'une contrainte supplémentaire pesant sur les gouvernements, l'UE ne put progresser sur ce terrain avec le Juscanz. Lente à engager une discussion sur les mécanismes de flexibilité du fait de la diversité des positions en son sein, elle fit alors son unité sur une priorité à la définition d'objectifs quantitatifs ambitieux.

Elle afficha d'entrée un objectif de - 15 % par rapport à 1990, qu'elle posa comme « non différencié » entre pays membres, comme à Rio. Ceci fut d'autant plus mal perçu par le Juscanz que, à l'intérieur de l'Union, les objectifs par pays allaient de - 25 % pour la RFA à + 46 % pour le Portugal. En d'autres termes, une « bulle » européenne avait été créée au sein de laquelle une différenciation s'organisait alors même qu'on prétendait l'interdire à l'extérieur. L'argument selon lequel les États-Unis prendraient un engagement national sans pour autant obliger la Californie ou le Minnesota à fournir le même niveau de réduction n'était guère recevable, puisque chaque pays européen prétendait rester signataire à part entière du Protocole, ce qui n'était pas le cas des unités fédérées américaines. Le cas du Japon est ici intéressant : avec, comme la France, un faible niveau d'émission par tête, il se voyait proposer un objectif de réduction de - 15 %, alors que la France obtenait, au sein de la « bulle » européenne, une simple stabilisation.

Les États-Unis, eux, abordaient la négociation en proposant une stabilisation de leurs

émissions. Il faut rappeler ici qu'en raison de sa croissance démographique (immigration) et économique, ce pays s'oriente vers une hausse de 25 à 30 % de ses émissions entre 1990 et 2010. Certes, il dispose d'un potentiel important de réductions à bas coût, mais une telle rupture de trajectoire est difficile à conduire en raison de l'inertie des systèmes techniques et des comportements de consommation, et de la nécessité de financer une obsolescence accélérée du capital existant. L'accord se fera finalement sur - 8 % pour la bulle européenne, - 7 % pour les États-Unis et - 5,4 % pour le total de l'« Annexe B » (liste des pays engagés à limiter ou à réduire leurs émissions). Mais il avait fallu, pour aboutir à cet accord, inclure dans le calcul six autres gaz à effet de serre (CH₄, NO_x, N₂O et gaz fluorés : HFC, PFC, SF₆) et la séquestration de carbone, tous éléments visant à relâcher la tension sur le système énergétique.

Ayant l'impression de faire des concessions maximales sur les objectifs, les États-Unis s'attendaient à obtenir satisfaction sur les « mécanismes de flexibilité » (permis d'émission négociables d'« application conjointe »³). Arc-boutée sur sa rhétorique interne, la délégation américaine présenta ces mécanismes comme une panacée et soutint qu'il fallait en accepter immédiatement le principe, les règles restant à définir au fur et à mesure de l'expérience. Ce discours de facture ultra-libérale était politiquement inacceptable par les Européens. En réalité, les industriels américains étaient loin d'être si pressés et aucun dispositif n'était prêt aux États-Unis ; il ne s'agissait que d'une gesticulation politique visant à couper court, dans ce pays, aux critiques des opposants à Kyoto qui dénonçaient la mise en place d'une « bureaucratie internationale de contrôle des marchés ». Mais ceci renforça le soupçon que les États-Unis ne cherchaient qu'une échappatoire, et l'UE imposa une clause de « complémentarité » précisant que les mécanismes de flexibilité doivent rester des compléments aux efforts nationaux.

Ce compromis ne fut porté en séance plénière que le dernier jour. Juscanz et UE se

³ Mécanisme par lequel un pays soumis à des contraintes d'émissions peut investir dans des pays tiers pour obtenir des crédits d'émission ; ce mécanisme devait permettre d'accéder aux potentiels de réduction à bas coût en Russie et en Ukraine au cas où ces pays ne pourraient pas mettre en place des systèmes de permis négociables (PEN), et aux potentiels de pays en développement non soumis à engagements quantifiés. Il s'agit donc d'un mécanisme qui passe par des projets, alors que les PEN reviennent à échanger simplement une denrée nouvelle, les permis d'émettre.

heurtèrent alors à l'opposition du Groupe des 77, qu'ils avaient négligé dans leur face-à-face. Tous deux avaient pensé que les pays du Sud seraient intéressés par les transferts financiers et technologiques engendrés par les projets d'application conjointe. Or, selon la métaphore du président de la CdP, Raul Estrada (Argentine), de tels projets pouvaient s'assimiler aux enclaves minières du plus beau temps du colonialisme, sans impact positif sur le développement. La délégation indienne insista alors sur le fait qu'on ne pouvait laisser s'instaurer un nouveau système d'échanges sans avoir de garanties préalables sur les règles par lesquels les pays hors Annexe B pourraient un jour y entrer. Le Groupe des 77 demanda purement et simplement qu'aucune mention d'échange de permis ne figurât dans le Protocole. La porte de sortie fut trouvée par une innovation sémantique, le « mécanisme de développement propre » (MDP), qui reprenait l'idée d'application conjointe, mais inversait l'ordre des priorités : les projets MDP devaient concourir aux objectifs de développement du pays hôte, l'aider à contribuer aux objectifs de la Convention climat et, alors seulement, aider les pays investisseurs à remplir leurs engagements de réduction d'émissions. Le Groupe des 77 n'accepta qu'*in extremis* les marchés de permis (simple mention dans l'article 17bis) et repoussa tout texte sur les modalités de leur mise en place. Dès lors le Protocole restait « une affaire inachevée » (Jacoby).

Buenos Aires et La Haye : le compromis manqué

Après Kyoto, le soupçon que les mécanismes d'échange seraient une échappatoire aux efforts intérieurs s'aggrava en Europe tant dans les mouvements écologiques que dans la presse, chez les faiseurs d'opinion et les fonctionnaires en charge du dossier ; la critique de ces mécanismes venait naturellement s'insérer dans la critique plus générale de la mondialisation et de la marchandisation (Hourcade 2000).

Les miroirs trompeurs allaient alors se multiplier. Pour prendre un seul exemple, l'assimilation des permis d'émission négociables (PEN) à une échappatoire fut alimentée par des simulations économiques issues des milieux scientifiques, selon lesquelles les États-Unis « importeraient » ainsi 85 % de leurs réductions. Or ces chiffres, qui partent d'hypothèses irréalistes sur le comportement des marchés et sur le

mécanisme de développement propre, étaient surtout utilisés par les partisans des PEN pour tenter de rallier à cette proposition un Sénat hostile. Avec des hypothèses plus réalistes et la prise en compte du coût macro-économique de trop grandes importations de carbone, on trouve avec les mêmes modèles que les États-Unis réaliseraient chez eux entre 52 % et 66 % des abattements nécessaires, le pays devant recourir massivement à des importations étant le Japon, et non les États-Unis. Une fois de plus, un discours efficace en interne s'est donc avéré contre-productif sur le plan de la négociation internationale.

En fait, la condition de « complémentarité » se justifiait par le risque que les échanges internationaux ne conduisent à un prix du carbone trop bas pour déclencher des mesures structurelles significatives. Ce risque vient principalement de ce que la Russie et l'Ukraine s'étaient vu attribuer des permis excédentaires par rapport à leurs besoins. En raison de leur dépression économique depuis le début des années quatre-vingt-dix, ces pays disposeraient de quantités « gratuites » de carbone (le « *hot air* ») qu'ils pourraient mettre sur le marché à bas prix. De plus, on pouvait craindre de comptabiliser, *via* les puits de carbone, des réductions qui auraient eu lieu de toute façon. Ces risques d'absence de signal-prix suffisant pouvaient être contrés de multiples façons, parmi lesquelles un accord avec les Russes sur la restriction de la quantité de *hot air* mise sur le marché et la non-prise en compte de la séquestration en l'absence de comptabilisation crédible. Mais, en mars 1998, la délégation allemande convainquit les ministres européens de l'Environnement de la nécessité d'imposer aux échanges un plafond quantitatif (*concrete ceiling*). Or une telle formule, qui évoque une digue face au libre déploiement du marché, était rhétoriquement efficace en Europe mais totalement inacceptable par la délégation américaine parce qu'elle minait l'équilibre sur lequel reposait, au plan politique interne, sa défense d'une stratégie volontariste face à l'effet de serre.

Le blocage dura trois ans, bien que la formule du plafonnement n'ait aucune portée opératoire ni vis-à-vis des puits (puisque en augmentant la quantité de séquestration, on augmente la part des réductions réalisées dans le pays) ni vis-à-vis du *hot air* (puisque celui-ci pouvait être capitalisé et utilisé après 2012). Si l'on ajoute que le plafonnement des échanges pénalise les pays dont le coût marginal des réductions est

élevé, comme le Japon, et que la formule la plus laxiste envisagée comme compromis n'était simplement pas calculable, on comprend qu'il n'ait jamais pu entamer la solidité du Juscanz contre la « supplémentarité ». Mais, comme l'équipe de négociation allemande avait su faire partager aux autres Européens l'idée qu'il s'agissait là d'une monnaie d'échange à ne lâcher que lors de la négociation finale, les ministres européens de l'Environnement réitérèrent cette exigence pendant trois ans et s'interdirent d'explorer des outils de supplémentarité moins pervers pour éviter que les ONG écologistes ne crient à la trahison de la spécificité communautaire.

Cette attitude nourrissait l'idée d'une Europe « hypocrite » (Gupta, Grubb), cherchant à faire retomber la responsabilité de l'échec sur les États-Unis sous le couvert d'une posture vertueuse : elle se bat pour un plafonnement non opératoire ; elle dénonce le *hot air* russe mais bénéficie de celui de la RDA ; elle organise une « bulle » au sein de laquelle elle différencie les quotas, ce qui constitue bien un troc ; elle ne fait aucune offre concrète au Tiers Monde. La diplomatie américaine avait du mal à interpréter la position de l'UE, d'autant plus que, par des contacts bilatéraux, elle savait que la formule du plafonnement était loin d'y faire l'unanimité. De plus, cet affichage « dur » contrastait avec la position de l'Europe sur les règles d'observance : elle exigeait la création d'une juridiction internationale pour juger du respect des engagements mais sa référence à des sanctions (*binding consequences*) ne s'accompagnait d'aucune pression pour des pénalités économiques, dont l'existence était pourtant le premier garant de l'action.

Pendant ce temps, le Groupe des 77 restait négligé. Les tentatives des États-Unis, lors de la cinquième CdP (Buenos Aires), pour faire entrer l'Argentine dans le système des permis d'émission négociables n'eurent pour résultat que l'isolement de ce pays au sein du Groupe. L'Inde reposa la question des règles d'attribution des droits mais il n'y fut jamais répondu, car elle ouvrait la voie à un débat sur le partage inégal de l'atmosphère et le principe de d'égalité des émissions par tête (Agarwal, Narain). L'Europe se croyait moralement quitte par son insistance sur ses efforts internes mais était en porte-à-faux. Des plafonds sur le mécanisme de développement propre sont, après tout, des limites opposées aux transferts Nord-Sud, et les administrations du Trésor européennes ne se sont pas montrées si généreuses pour augmenter l'aide

publique : tout achat massif de permis d'émission attribués initialement à des pays en développement impliquerait des transferts financiers importants. Que le motif soit environnemental et les bénéfices partagés par tous ne changeait rien à cette contrainte. La leçon importante de Buenos Aires est celle-ci : un antagonisme reposant largement sur des artefacts et sur une dynamique de groupe où chacun construit son identité politique s'est avéré assez puissant pour qu'on prenne le risque de reporter le dénouement de la négociation en 2000, c'est-à-dire en pleine campagne américaine, où le candidat Bush allait reprocher au gouvernement démocrate sortant d'avoir signé un accord qui forcerait les Américains à « aller travailler à pied ». Nous ne trancherons pas sur ce qui amena les gouvernements européens à prendre ce risque et nous nous en tiendrons ici à trois hypothèses parmi d'autres : l'inadvertance, la dynamique de groupe et le pari sur la victoire d'Al Gore.

À l'entrée de la sixième CdP à La Haye, en 2000, et en l'absence de résultat définitif des élections, la délégation américaine, qui voulait prévenir l'accusation d'irresponsabilité faite par les républicains, négociait le dos au mur et cherchait un compromis. Pour ce faire il y avait deux voies possibles, qui ne remettaient pas en cause le Protocole : soit inclure beaucoup de puits de carbone dans le système, cette opération permettant de rallier à la ratification les sénateurs du Middle West en leur faisant miroiter des revenus pour les agriculteurs ; soit inclure une pénalité d'un montant prédéterminé à un niveau acceptable, ce qui verrouillait toute dérive des coûts en fixant un prix maximum du carbone. La pénalité serait placée dans un fonds d'observance finançant des projets dans les pays n'appartenant pas à l'Annexe B, ce qui inciterait les pouvoirs publics à adopter des mesures intérieures pour limiter ces paiements extérieurs.

Dans la première option, on modifie sans le dire les objectifs de Kyoto dès aujourd'hui en incluant d'importantes possibilités de séquestration de carbone par le biais d'« activités anthropiques supplémentaires » au titre de l'article 3.4, et « autres que la foresterie et le boisement » au titre de l'article 3.3 ; dans la seconde, on les conserve et on n'accepte de les modifier que s'ils se révèlent porteurs de tensions économiques et sociales trop fortes. Mais cette seconde possibilité, insérée dans les documents préparatoires et discutée officieusement, ne fut jamais officiellement portée devant la

coordination européenne pendant les deux semaines de la conférence de La Haye. L'argument était qu'elle revenait à adoucir « prématurément » la position de fermeté sur le *concrete ceiling* et que les ONG ne l'accepteraient pas puisque le principe d'un prix maximum prédéterminé revenait à reconnaître qu'on pourrait manquer les objectifs de Kyoto. L'obstacle de fond était en réalité que les ministères des Finances de bien des pays (dont l'Allemagne) étaient réticents à toute idée de transferts financiers à l'extérieur : tous les documents européens sur la pénalité d'observance comportaient l'option de récupérer des tonnes manquantes en deuxième période *via* des programmes nationaux, c'est-à-dire sans paiement extra-territorial. Il est ici symptomatique que les ONG, en Europe et aux États-Unis – tout en critiquant l'option « prix maximum » au nom du respect absolu des objectifs de Kyoto – ont appuyé l'option « programme national » de récupération des tonnes manquantes, qui n'est qu'une possibilité de contracter une dette dont rien ne garantit que chaque gouvernement ne la passera pas indéfiniment à son successeur. Leurs positions ont évolué depuis, mais le réflexe anti-marché a alors joué à plein, assimilant une pénalité financière à une indulgence. Mais c'est aux États-Unis que l'opposition fut la plus vive et Daniel Bodansky, du Département d'État, a expliqué comment l'équipe Clinton recula par crainte de « réaction négative » des groupes environnementaux à quelques semaines des élections (Bodansky 2001).

Vis-à-vis du Tiers Monde, l'Europe n'avait toujours pas d'offre susceptible de séparer les intérêts d'une OPEP adverse de la ratification du reste du Groupe des 77, et dont l'alliance eût été utile vis-à-vis du Juscanz. Malgré la France, les Pays-Bas ou le Danemark, l'Europe était bloquée par son peu d'allant sur le principe de prix maximum du carbone abondant un fonds d'observance ; elle souffrit aussi de son refus de l'extension à l'ensemble des mécanismes de marché de la taxe sur les seuls projets de « développement propre », taxe prévue dans le Protocole de Kyoto pour financer l'adaptation aux dommages climatiques et la gestion du système, alors que, curieusement, aucune taxe de ce type n'était prévue sur les permis d'émission. On retrouvait ici l'absence de volonté européenne en matière de transferts financiers⁴.

⁴ Jürgen Trettin, le ministre allemand, appuyé par d'autres pays, invoqua ici un préalable inacceptable par la France et le Royaume-Uni, à savoir l'exclusion du nucléaire des projets MDP.

Le texte de compromis proposé par Jan Pronk, président de la sixième CdP, la veille de la clôture officielle, accordait aux États-Unis et au Japon ce qu'ils voulaient, à savoir des tonnes supplémentaires sous forme de puits. L'option pénalité d'observance restait dans les textes de discussion mais disparaissait du paquet Pronk puisqu'elle n'avait reçu aucune attention officielle de l'Europe et était critiquée par les ONG. Il restait donc, pendant la nuit, à nouer la discussion réelle et à déboucher sur des concessions en matière de puits à un niveau qui était impensable la veille dans le tour de table européen. Proposé en coordination européenne, ce compromis ne pouvait pas ne pas déclencher un réflexe de rejet tant était grande la distance avec les postures des jours précédents. Immédiatement après, tout le monde comprit que l'absence d'accord laissait toute marge de manœuvre à Bush s'il venait à être confirmé dans ses fonctions ; la seule solution fut de déclarer que la sixième CdP était interrompue et qu'une deuxième session se tiendrait (à Bonn) quelques mois plus tard.

L'absence d'accord leva tout obstacle au rejet formel du protocole de Kyoto par Bush une fois son élection confirmée. Mais ce rejet changea la donne en créant un mouvement de refus de ce diktat unilatéral. La Conférence de Bonn s'ouvrit sur une moindre pression des ONG, la condition de « supplémentarité » n'était plus évoquée et l'absence des États-Unis permit à l'UE d'accorder au Canada, à l'Australie et au Japon des quantités de séquestration particulièrement généreuses, puisqu'il n'était pas nécessaire de dire ce qu'il eût fallu accorder aux États-Unis sur les mêmes bases. La dernière difficulté, qui ne fut surmontée qu'à Marrakech, concernait le statut légal du système d'observance, l'Europe poussant à un système adopté par les parlements comme amendement au Protocole, le reste du Juscancz et la Russie voulant qu'il fasse simplement l'objet d'une déclaration de la première réunion des Parties qui suivrait l'entrée en vigueur du Protocole. L'Europe dut céder. Du point de vue environnemental, le point central est que, en l'absence du marché américain, les quantités prévisibles de *hot air* sont supérieures aux besoins d'abattement des émissions des pays restant dans le Protocole de Kyoto, compte tenu des tonnes de séquestrations supplémentaires accordées (y compris pour la Russie). Le prix du carbone pourrait donc rester très faible, bien plus faible en tout cas que le prix plafond qui aurait pu être négocié en cas de pénalité maximale d'observance ou que celui

résultant du compromis « du samedi matin » à La Haye.

Conclusion : après le 11 septembre

Ce rapide survol de la négociation Climat fait apparaître entre les États-Unis et l'UE bien plus de points communs qu'il n'y paraît. On voit en particulier que les forces qui soutiennent ou combattent telle ou telle politique climatique y mobilisent des arguments assez similaires. Certes, une divergence objective d'intérêts vient du fait que le rythme de « décarbonisation » de l'économie doit inévitablement être supérieur aux États-Unis qu'ailleurs et que subsiste, en dépit de l'exhortation de Schlesinger en 1989, l'obstacle du caractère non négociable du mode de vie américain. Mais l'Europe s'est « américanisée », comme le montrent la révolte sur la fiscalité des carburants et le traitement médiatique des écotaxes en France. En fait, une période nouvelle s'ouvre après le 11 septembre qui, rappelant à quel point États-Unis et Europe sont concernés, fût-ce sous des modalités différentes, par le coût géopolitique de la dépendance pétrolière, devrait les amener à plus d'écoute réciproque sur le dossier Climat.

Mais ceci suppose de bloquer le mécanisme générateur d'incompréhension que constitue la projection internationale de discours conçus à usage interne. Ceux-ci comportent, quand ils sont reçus à l'extérieur, un ensemble de pièges à deux niveaux au moins :

- les jeux rhétoriques autour de la marchandisation de l'environnement ; on a vu comment l'écart entre discours et réalité des enjeux sur les marchés de permis d'émission a conduit à la dangereuse querelle du plafonnement. Un obstacle ici est celui des écarts dans la charge sémantique des mots « marché » et « flexibilité » de part et d'autre de l'Atlantique. Les permis constituent-ils un outil immoral permettant aux riches d'acheter des droits à polluer, ou une restriction de l'accès libre à un bien commun (Godard, Henry) ? Sont-ils une victoire de la rationalité face à l'arbitraire administratif, ou un encadrement fort des pouvoirs industriels ? La flexibilité est-elle nécessaire pour minimiser les coûts sociaux d'objectifs arbitraires, ou bien une échappatoire ?

- l'articulation entre souveraineté nationale et engagements internationaux. Au cours

du processus de construction européenne, les gouvernements du Vieux Continent ont pris l'habitude d'abandons partiels de souveraineté. Ils ont même pris celle d'invoquer les règles communautaires pour faire passer des politiques difficiles à assumer directement. La tradition est inverse aux États-Unis, où le système de séparation des pouvoirs rend très dangereux pour l'exécutif la manœuvre consistant à utiliser une pression internationale trop visible sur le législatif. C'est pourtant ce qui a été tenté dans le cas de Kyoto, entraînant immédiatement une réaction hostile du Sénat. Alors que les autres conventions environnementales pouvaient être présentées comme extrapolant des législations internes préexistantes, c'était la première fois qu'un gouvernement américain tentait de poursuivre une négociation en pensant imposer ensuite ses résultats au Congrès. Ce tournant s'explique par l'échec de la BTU-tax. Mais, en séparant le tempo de l'action internationale de celui de sa légitimité intérieure, l'exécutif se condamnait négocier en position très instable.

Reste le problème des mécanismes de brouillage d'information qui multiplient les possibilités de contresens sur la position du partenaire. Les États-Unis restent marqués par un réflexe d'hyperpuissance persuadée qu'il lui suffit de « peser dans le bon sens » pour entraîner ses alliés ; de plus, la séparation très stricte des pouvoirs entre le Président et le Sénat, qui est le décideur en dernière instance en matière de traités internationaux, introduit un brouillage structurel sur ce que ce pays « veut » réellement ou est prêt à accepter. En Europe, ce type de brouillage vient surtout de ce que celle-ci est un acteur politique « inachevé », en plein travail de création de conscience de soi et dépourvu de mécanismes adéquats de représentation. La procédure d'élaboration de ses positions et leur expression publique « d'une seule voix » contraignent en effet l'Europe à un travail interne très consommateur en temps qui l'empêche de prêter attention à ses partenaires (États-Unis mais aussi Tiers Monde). Elles exacerbent aussi un réflexe de postures fermes vis-à-vis de l'extérieur pour assurer la cohésion interne. Dès lors, chargée de défendre un compromis interne fragile, adopté sans prévoir de position de repli, la troïka n'est guère en position de procéder rapidement aux adaptations nécessaires. Cette rigidité apparente brouilla d'autant plus les messages que les États-Unis obtenaient d'autres informations à travers des canaux diplomatiques longuement établis avec chacun des Quinze, notamment les Britanniques. Enfin la

négociation est gérée aux États-Unis par le Département d'Etat alors qu'en Europe elle est conduite par des ministres de l'Environnement, qui ne disposent pas toujours de l'autorité et du champ de vision nécessaires.

Il est peut-être hasardeux de généraliser à d'autres sujets la thèse selon laquelle le caractère inachevé de l'Europe comme acteur politique est un facteur essentiel de brouillage de l'information vis-à-vis de l'extérieur. Cette thèse mérite cependant examen, car il est urgent de sortir du jeu de miroirs qui a conduit les politiques climatiques à un semi-échec. Monte en effet aujourd'hui, parmi les intellectuels américains, l'idée que celles-ci n'auraient pas dû être confiées au système onusien et, au nom de l'efficacité, on prône une démarche d'extension progressive des politiques à partir d'un noyau de départ, les pays de l'OCDE. Cette tentation dépasse, bien sûr, le dossier climat et c'est probablement ici que les Européens se séparent le plus fortement de leurs partenaires, en insistant sur les dangers d'un renforcement de la division Nord-Sud, surtout après les attentats du 11 septembre.

Aux États-Unis aujourd'hui, la sécurité a pris la place du climat comme priorité des politiques énergétiques. Or le réflexe de l'Administration Bush est d'en déduire la nécessité d'une relance de l'offre interne aux États-Unis (charbon, pétrole), politique illusoire à terme car renforçant la dépendance par rapport aux énergies fossiles sur lesquelles le Moyen-Orient possède un avantage comparatif indépassable. L'Europe, elle, peut montrer au contraire que la sécurité énergétique réelle ne peut que gagner à des politiques climatiques incluant l'ensemble des pays en développement parce qu'elles permettent de discipliner les marchés de l'énergie et d'organiser la mutation à long terme de ses systèmes énergétiques. Mais cela implique qu'elle tire collectivement toutes les conséquences de cette insertion des politiques climatiques dans le contexte plus global de la sécurité et du développement durable : reconnaître les liens entre conventions d'environnement, entre ces conventions et l'Organisation mondiale du commerce, puis en tirer les conséquences en matière d'aide et de financements internationaux en direction du Tiers Monde. Sans une telle clarification interne, et la mise en place de dispositifs adaptés de négociation, l'Europe restera un « leader inachevé », peu lisible de l'extérieur et qui sous-utilisera son pouvoir d'entraînement, dans un contexte devenu plus dangereux.

Jean-Charles Hourcade est directeur du CIRED, Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CNRS), et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales. E-mail : hourcade@centre-cired.fr

Bibliographie

Agarwal (A.), Narain (S.), 1991. *Global Warming in an Unequal World : A Case of Environmental Colonialism*, New Delhi, Center for Science and Environment.

Bodansky (D.), 2001. « The history of the global climate change regime », dans U. Luterbacher et D. Sprinz (eds.), *International Relations and Global Climate Change*, Cambridge (Mass.), The MIT Press.

Estrada-Oyuela (R.), 1998. « First approaches and unanswered questions », dans *Issues and options : The Clean Development Mechanism*, New York, UNDP.

Godard (O.), Henry (C.), 1998. « Les instruments des politiques internationales de l'environnement : la prévention du risque climatique et les mécanismes de permis négociables », dans *Fiscalité de l'environnement*, Rapport au Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.

Grubb (M.), Vrolijk (C.), Brack (D.), 1999. *The Kyoto Protocol : A Guide and Assessment*, Londres, Royal Institute of International Affairs.

Gupta (J.), Grubb (M.) (eds.), 2000. *Climate Change and European Leadership*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Hourcade (J.-Ch.) *et al.*, 1995. *Summary for Policy Makers : The Economic and Social Dimensions of Climate Change*, IPCC Working Group III, Genève.

Hourcade (J.-Ch.), 2000. « Le climat est-il une marchandise ? », *Etudes* n° 3933, septembre, pp. 161-171.

Hourcade (J.-Ch.) *et al.*, 2001. *Mitigation. Summary for Policymakers and Technical Summary of the Working Group III Report..* Contribution to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, UNEP, WMO, Cambridge University Press.

Hourcade (J.-Ch.), Gherzi (F.), 2002. « The economics of a lost deal », *Energy Journal*, à paraître.

Jacoby (H.D.), Prinn (R.G.), Schmalensee (R.), 1998. « Kyoto's unfinished business », *Foreign Affairs* 77 (4), pp. 54-66.

Nordhaus (W.D.), 2001. « After Kyoto : Alternative mechanisms to control global warming », Laxenburg (Autriche), IIASA, 20th Anniversary Meeting of the International Energy Workshop, 21 juin.