

LE CLIMAT DU FUTUR AU RISQUE DE LA NEGOCIATION INTERNATIONALE

Jean Charles Hourcade

► **To cite this version:**

Jean Charles Hourcade. LE CLIMAT DU FUTUR AU RISQUE DE LA NEGOCIATION INTERNATIONALE. Le Debat , Gallimard, 2000, p1-7. <hal-00547774>

HAL Id: hal-00547774

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00547774>

Submitted on 17 Dec 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE CLIMAT AU RISQUE DE LA NEGOCIATION INTERNATIONALE

Jean-Charles Hourcade¹

Directeur de Recherche Cnrs, Directeur d'Etudes Ehess

Rio de Janeiro (1992), Berlin (1995), Kyoto(1997), Buenos Aires (1998), Bonn (1999), La Haye (2000) les médias français se font périodiquement l'écho de conférences sur le changement climatique. Jusqu'aux bourrasques dévastatrices de la fin 1999, un esprit normalement critique pouvait y voir une gesticulation médiatique incongrue. Dans une information lacunaire, le ton circonstancié des scientifiques ne pouvait ni dominer la flamboyance d'un philosophe médiatique relayant un pamphlet faisant de l'effet de serre 'une manipulation planétaire', ni résister aux micro-trottoir du 20 heures par lesquels les français se convertirent à l'idée que les taxes sur l'essence ne servent qu'à remplir les caisses de l'Etat.

Or à Kyoto, des délégations de tous les pays ont adopté un Protocole visant à limiter nos émissions de gaz à effet de serre (GES), principalement le CO2 rejeté quand nous brûlons de l'énergie fossile. Les pays dits de l'Annexe B (Ocde et pays en transition) y ont pris des engagements contraignants pour réduire d'ici à 2012 de 5,2% en moyenne leurs émissions par rapport à 1990. Si on compare au tendances en cours, c'est une vraie rupture qui concerne des éléments aussi structurants que l'énergie, les transports ou l'occupation des sols. Cette rupture fût envisagée après les conclusions du 2^e rapport du Groupe Intergouvernemental pour l'Etude du Climat qui, sous contrôle d'une assemblée générale de tous les pays signataires de la Convention Climat conclut à l'origine anthropique du changement climatique et à la nécessité d'entamer des actions de réduction au-delà des politiques « sans-regret » (GIEC, 1996).

Ces décisions ne prendront force exécutoire qu'après ratification du Protocole par deux tiers des pays et création de trois mécanismes :

- les permis d'émission internationalement négociables (PEN) par lesquels un pays pourrait tenir ses engagements en important (directement ou par ses entreprises) des droits additionnels en provenance de pays où le coût de l'abattement des émissions est moindre ;
- l'application conjointe (AC) où des crédits d'émission viendraient d'investissements directs dans les pays en transition sur des projets permettant d'y réduire les émissions,
- le mécanisme de développement propre (MDP) qui participe de la même logique mais comporte une obligation de contribuer au développement du Tiers-Monde.

La suspension de la COP6 de La Haye risque de beaucoup retarder leur mise en place. Elle interrompt une tentative majeure de coordination internationale pour toute une classe de dossiers de développement durable où il faut décider 'en méconnaissance de causes', et pallier l'absence d'autorité mondiale légitime préétablie et de rhétoriques communes permettant la perception par chacun non seulement des intérêts des autres protagonistes et mais aussi de ses intérêts bien compris. En décrivant comment la force implacable du tempo de la diplomatie façonne les mouvantes combinaisons entre rapports de force et mûrissement des esprits, nous espérons susciter une réflexion sur la régulation politique d'enjeux où s'entremêlent des éléments de géopolitique, de compétition technologique et de controverses sur le marché qui se retrouvent dans d'autres domaines que l'affaire climatique.

¹ Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement, UMR 8568 CNRS – EHES, Jardin Tropical, 45bis, av. de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent/Marne

A LA RECHERCHE DE MODES DE COORDINATION (1989-1997)

Trois ans seulement séparent le premier chiffrage par les modèles climatiques d'une hausse des températures d'ici à 2100, et le double lancement, sous l'impulsion du G7, du Groupe Intergouvernemental d'Experts pour l'Etude du Climat (Giec) et de la négociation de la Convention Climat qui débouchera à la Conférence de Rio (1992). Cette rapidité à prendre au sérieux une conjecture à horizon si lointain ne s'explique que par sa liaison avec la sécurité énergétique mondiale : l'émergence du Tiers Monde comme grand consommateur d'énergie et le maintien aux USA d'une croissance énergivore ne peuvent en effet qu'aggraver l'instabilité économique et géopolitique liée au poids du Moyen-Orient dans l'offre d'hydrocarbures. Lors de la Conférence Mondiale de l'Energie en 1989, A. Schlessinger, secrétaire d'Etat américain, s'inquiétant de la réticence de l'opinion publique de son pays à accepter les disciplines nécessaires, suggérait que leur acceptation serait plus aisée si elles étaient exigées au nom de l'environnement ; sinon disait-il, les américains devraient faire le pari hasardeux d'un maintien d'une supériorité militaire tout au long du 21^e siècle. C'est pour les mêmes raisons que, en Europe et au Japon, le dossier climat intéressa tous ceux qui s'inquiétaient du relâchement, en période de bas prix des hydrocarbures, des disciplines acquises lors des chocs pétroliers.

Une alternative méconnue : coordination par les prix ou rationnement?

Dès la préparation de Rio (1992) il fut vite clair que les pays industrialisés devaient d'abord démontrer leur volonté d'assumer leur responsabilité passées dans l'augmentation des concentrations atmosphériques de GES avant d'inviter les pays en développement à participer à l'effort commun. Au sein du monde développé, le débat porta alors sur le fait de savoir s'il fallait viser un accord sur des quotas d'émission par pays ou sur un niveau de taxe-carbone. Ce point, apparemment technique, mérite qu'on s'y attarde. Avec des quotas en effet, on cherche à garantir le niveau d'émission, mais on ignore les coûts économiques supportés in fine. L'économie publique démontre qu'une telle approche est préférable lorsque les coûts d'abattement croissent faiblement et le risque encouru fortement avec les émissions (à l'instar de l'interdiction de conduire au delà d'un certain taux d'alcoolémie). Mais en raison des incertitudes sur la croissance, sur les performances techniques ou sur l'acceptabilité politique des mesures, aucun gouvernement ne peut, sauf à se leurrer, évaluer ex-ante les coûts entraînés par le respect d'un quota donné et s'engager sans s'assurer d'une marge de flexibilité au cas où les contraintes s'avèreraient trop dures. Une taxe en revanche fixe la dépense consentie, mais elle ne garantit pas le niveau d'émission final parce qu'on ne peut prédire avec précision la réaction des acteurs économiques. Cette solution est raisonnable lorsque la croissance des dommages par tonne émise est plus faible que celle des coûts de réduction. C'est pourquoi la plupart des économistes préconisaient des taxes harmonisées, solution qui évitait par ailleurs des débats difficiles sur les règles de répartition des quotas lorsqu'il faudra faire accepter des contraintes d'émission aux pays en développement².

L'approche par les taxes fut officiellement celle de la France : efficace énergétiquement et ayant évincé par le nucléaire les combustibles fossiles de sa production électrique, celle-ci ne pouvait afficher des réductions significatives sans toucher au secteur des transports, politiquement très sensible comme le montrent les événements de septembre dernier. Par ailleurs, une taxe-carbone ouvrait la voie à un *deuxième dividende économique* par la baisse

² L'argumentaire opposé (Grubb, 1989) justifiait les quotas en considérant que seuls des PEN pourraient organiser d'importants transferts de techniques entre le Nord et le Sud.

des importations de pétrole et celle des prélèvements grevant le coût du travail. Ces arguments se retrouvèrent dans le livre blanc « Delors » et dans la proposition par la Commission des Communautés Européennes d'une taxe mixte carbone-énergie.

Cette approche se heurta à une contre-offensive de l'administration républicaine aux USA. Dès 1991, la guerre du Golfe et la baisse des coûts d'exploration pétrolière avaient amoindri l'intérêt stratégique du dossier climat en laissant espérer des prix pétroliers durablement bas. Elu sur le thème « *no new tax* », ayant démontré son souci écologique par la réforme du Clean Air Act (avec un système de PEN sur le SO₂), Bush ne prit pas le risque de répéter l'échec de Nixon et Carter en affrontant, outre des lobbies industriels, une opinion publique qui voit dans toute hausse de la fiscalité énergétique une atteinte à la liberté individuelle, et un Sénat sourcilieux de sa souveraineté fiscale. Il alluma donc des contre-feux tactiques avec l'hypothèse des PEN sans se risquer à une proposition formelle.

L'affrontement n'a pas eu lieu puisque la Commission Européenne retira son projet deux semaines avant Rio. Le retrait formel du soutien de la France, qui exigeait une taxe carbone alors que ses voisins voulaient une taxe carbone-énergie pour éviter la relance du nucléaire, lui porta le coup décisif. Mais la fracture européenne sur le nucléaire se doublait de réticences devant des limitations de souveraineté fiscale et d'une pression des industriels contre une taxe 'européenne' dont le recyclage eût été laissé à la discrétion des Etats et sans garantie que la future Organisation Mondiale du Commerce autoriserait la levée de droits de douane pour prévenir les distorsions de concurrence sur les industries lourdes. Il fallait aussi compter sur les réflexes intellectuels en faveur de quotas (contre des taxes accusées d'être peu à la hauteur de l'enjeu) dans les ONG écologistes, chez les scientifiques, et chez les diplomates imprégnés par le précédent du protocole de Montréal sur l'ozone. Or, ce précédent était trompeur puisque les substituts aux CFC étaient disponibles alors que le seul substitut massif aux énergies fossiles reste le très controversé électronucléaire. On peut alors jouer sur les consommations d'énergie et une diversification de l'offre, mais il faut alors coordonner des milliards de consommateurs et des micro-décisions à des niveaux très variés.

En l'absence d'un effort de clarification sur le fond, c'est la pure geste diplomatique qui engage la logique d'une négociation par quotas, à l'insu de bien des protagonistes. Pour faire un geste envers les sensibilités écologistes et le tiers-monde, les pays industrialisés affichent à Rio l'objectif non contraignant d'un retour, en l'an 2000, au niveau d'émissions de 1990. Une telle règle homogène conduit évidemment à des répartitions inéquitables du fardeau mais d'aucuns pensent alors qu'elle n'engage à rien puisqu'il s'agit d'une simple déclaration. Loin d'être sans lendemain, ce fait acquis intellectuel structurera la suite du processus en laissant accroire que la répartition des quotas résulterait d'un *deal* politique aisé.

Mandat de Berlin : la marche non maîtrisée vers des contraintes quantitatives

Lors de la COP1 de Berlin (1995), le contexte avait changé: le Giec venait de confirmer le rôle des activités humaines dans le changement climatique; l'administration Clinton avait adopté une BTU tax, (vite minée par des demandes d'exemptions) ; en Allemagne, Kohl avait passé avec son industrie des accords volontaires de baisse des émissions en échange de l'abandon de toute idée d'écotaxe.

Comme le mandat de la COP1 était le réexamen des 'engagements' de Rio, la logique des quotas s'imposa alors naturellement sous la pression d'ONG exigeant le respect de la parole donnée et de l'Allemagne puissance organisatrice. En affichant une baisse de 25% de ses

émissions en 2010 par rapport à 1990, chiffre qui intégrait les réductions gratuites de la restructuration en Allemagne de l'Est, elle protégeait son compromis interne de refus des écotaxes et prit le leadership de la vertu environnementale. La délégation américaine quant à elle avait pour mandat de refuser le principe des quotas, et s'attendant à un débat autour de taxes coordonnées, s'apprêtait simplement à éviter tout phrasé suggérant une restriction de la souveraineté du Congrès américain. Mais ceux des pays européens qui s'opposaient à une approche par quota ne purent peser, par manque de préparation comme la France qui traitait ce dossier avec quelque distraction et par incapacité de formuler une proposition alternative. La délégation américaine dû alors faire volte face pour éviter l'isolement diplomatique et Berlin mandata la COP4 pour qu'elle adopte des limites contraignantes sur les émissions.

Mais les conséquences de Berlin ne seront pas tirées de la même façon par les divers protagonistes. Pour les Etats Unis, l'acceptation des quotas se fait, contre l'avis des économistes, lorsque les politiques du cabinet Clinton font valoir qu'une hausse des tarifs intérieurs de l'énergie serait plus aisément acceptée via des permis d'émission qu'au travers de taxes ; de plus, un système de PEN pourrait déminer l'opposition de l'industrie privée. En Europe, le lien entre quotas et PEN n'est pas fait. Ceci s'explique pour l'Allemagne où les PEN détruiraient un équilibre interne reposant sur un affichage environnemental fort et des accords volontaires qui donnent à l'industrie des droits d'émission gratuits. Pour les autres pays et la Commission Européenne, il y a une vraie persistance rétinienne : l'harmonisation des politiques et mesures domestiques (P&M) demeure le thème central des documents préparatoires à Kyoto et l'idée de PEN ignorée. Dans la plupart des délégations elle sera perçue comme un moyen pour les USA d'acheter des droits d'émettre à bas coût.

Enfin, autre conséquence majeure de Berlin, le Sénat US, arguant que des engagements quantifiés n'ont pas de sens sans modification des tendances dans les pays en développement, proclama à l'unanimité qu'il ne ratifierait aucun accord n'incluant pas une participation significative de ces pays ; il introduisait ainsi un obstacle majeur à un accord global.

KYOTO (1997): UN COMPROMIS 'NON ASSUME' ?

En décembre 1997, la COP4 de Kyoto se structura autour de deux axes de négociation : le niveau des objectifs par pays et le contenu des mécanismes de 'flexibilité' à mettre en place. Pour la délégation américaine, il était politiquement primordial de pouvoir présenter les PEN comme un moyen de minimiser le coût des engagements et l'application conjointe comme une participation significative du Tiers-Monde. L'UE, qui négociait en bloc homogène n'avait pas de propositions cohérentes sur les P&M et rassemblant des sensibilités différentes sur les PEN, préserva son unité en exigeant des objectifs forts de baisse des émissions.

Les objectifs arrêtés à Kyoto sont ambitieux, sauf pour la Russie (à 30% en dessous de son quota en raison de sa crise économique interne, ce qu'on appellera le 'hot air') . S'ils ratifient l'engagement de Kyoto, les Etats Unis devront, par exemple, afficher en 2008-2012 des émissions inférieures de 32% aux projections actuelles, opération fort difficile à conduire en raison de l'inertie des systèmes techniques et des comportements de consommation. Certes, on peut arguer de l'existence de mesures à coût négatifs mais celles-ci se heurtent souvent à des difficultés politiques de mise en place ; de plus, leur effet net est incertain ; ainsi des moteurs plus efficaces, en réduisant le coût du kilomètre parcouru, affaibliront la compétitivité du rail et induiront des déplacements additionnels avec un résultat mitigé du point de vue des émissions. Mais surtout, il y a une grande incertitude sur les prix du pétrole et les tendances d'émission (le Commissariat Général du Plan a publié trois scénarii pour la

France à échéance 2010 qui conduisent à des efforts de baisse d'émissions allant de **-3% à 25%** pour tenir nos engagements).

C'est cette incertitude qui explique la nécessité de mécanismes de flexibilité. Nul gouvernement en effet ne peut sérieusement s'engager sur un objectif quantifié sans avoir la garantie que, si l'objectif s'avère mal calibré et provoque un rejet politique de tel ou tel secteur de l'opinion (voir la révolte contre le prix de l'essence en septembre) il pourra l'ajuster en important des permis supplémentaire. Mais, calés sur une rhétorique à destination interne, la délégation US les présenta comme un sésame à mettre en place sans attendre d'en préciser les règles ; il lui fallait en effet couper court aux critiques des industriels en leur assurant qu'ils pourraient échanger des contrats à terme sur les permis avant l'ouverture officielle des marchés en 2008. En réalité, les USA étaient loin d'être prêts à lancer de tels marchés : il n'avaient par exemple pas élaboré de schémas opérationnels de réallocation des permis aux entreprises ; or, comme les industriels refusent l'idée de ventes aux enchères, il y a, en cas d'allocation gratuite, risque de distribution arbitraire des quotas en fonction d'intérêts stratégiques et de distorsions de la compétitivité internationale.

La pression américaine sur la flexibilité réveilla donc les réflexes anti-marché dans les milieux environnementalistes et renforça le soupçon que les USA ne cherchaient en fait qu'une échappatoire vis-à-vis de tout effort domestique. L'UE résista à la tentative de fait accompli, mais, ne pouvant proposer une alternative, ne put qu'imposer une rédaction disant que les mécanismes de flexibilité seront des compléments aux efforts nationaux (la 'supplémentarité').

Vis-à-vis des pays en développement le malentendu fut encore plus important. Face à la requête de financements additionnels, les pays du Nord refusèrent d'élargir le Fonds pour l'Environnement Mondial en raison des difficultés du contrôle d'un usage efficace des crédits. L'AC, présentée comme susceptible de déclencher des transferts massifs de technologies grâce à l'implication du secteur privé, fut alors perçue par le Sud comme un mécanisme où les entreprises du « Nord » exploiteraient des effets d'aubaine sans retombées positives sur le développement. Pour éviter un veto du G77, le Président de la Conférence proposa alors un accord confinant l'application conjointe aux ex-pays communistes et inventa le néologisme de mécanisme de développement propre (MDP) qui marquait la priorité au développement par rapport à la création d'une flexibilité additionnelle pour le Nord.

KYOTO- LA HAYE: UNE LEVEE TROP TARDIVE DES MALENTENDUS

1997-2000 : Le temps de l'autisme

L'approche par les quantités n'était le choix ni des USA, ni du Japon, ni de pays européens; elle résultait du tempo de la diplomatie, de l'inattention de certains pays comme la France , de la pression des ONG et du compromis intérieur allemand. Dès lors, la rhétorique Européenne, axée sur la coordination de P&M et celle des USA pour lesquels l'adoption de quotas vide de sens une telle coordination ne pouvaient communiquer. Le terme de flexibilité, utilisé outre-atlantique pour faire passer des mesures internes maintes fois bloquées, était vu ici comme pure échappatoire. Le fossé s'élargit lorsqu'en mars 1998, la délégation allemande proposa aux Ministres Européens de l'Environnement qu'un plafond quantitatif soit imposé aux échanges. L'expression *concrete ceiling*, qui évoque une digue face au marché, sera adoptée sous-hypnose avec l'aide de conseillers diplomatiques français. Or une telle formule mine l'équilibre du discours politique interne des USA et comporte de nombreux effets pervers.

La querelle de la supplémentarité est justifiée économiquement en ce que les prix du carbone pourraient rester trop bas pour déclencher des efforts de long terme dans des secteurs comme l'énergie et les transports. Acheter des tonnes à bas coût pour respecter ses engagements empêcherait de se mettre sur une bonne trajectoire de long terme. Ce risque est principalement dû au 'hot air' que la Russie et l'Ukraine pourraient mettre sur le marché en abondance du seul fait de leur crise économique, et à l'inclusion d'importants puits de carbone dans le système (plantations de forêts, cultures augmentant le carbone retenu dans les sols). Comme il est difficile de séparer l'effet de l'activité naturelle, des pratiques existantes ou des transformations de ces pratiques, il y a de grands risques de comptabiliser des réductions qui auraient eu lieu de toute façon et de relâcher l'effort sur le secteur de l'énergie.

Or le concept de plafonds aux échanges fût très vite reconnu comme peu opératoire. Il est tout d'abord impuissant à contrer le problème des puits ; plus il y aura de puits plus le niveau d'abattement domestique sera élevé sans pour autant produire un signal-prix adéquat. Vis-à-vis de l'air chaud, contraindre les achats de carbone revient à restreindre le marché des projets de développement propre, donc les flux vers le Tiers-Monde alors que la Russie pourrait capitaliser ses excédents et les reporter en seconde période. Quand à contraindre la vente d'air chaud sa légitimité politique est contestable puisque la Russie peut arguer que son appauvrissement sert tout autant la qualité du climat que d'autres formes d'abattelements. Si l'on ajoute que des plafonds aux échanges pénalisent les pays où le coût marginal des baisses d'émission est le plus élevé, donc ne seront jamais acceptés par le Japon, on comprend que cette formule n'ait jamais eu le pouvoir de conviction nécessaire pour forcer la discussion.

Comme toute avancée dans d'autres domaines (y compris les réponses aux demandes des pays en développement) risquait de révéler des désaccords réels, l'Europe réitérera le *concrete ceiling* comme mot d'ordre unificateur pendant deux ans, en s'interdisant même d'explorer d'autres voies de supplémentarité moins perverses dans leur résultat comme celle des taxes coordonnées à l'importation de carbone ou des indicateurs de minimum d'action domestique, toute exploration étant jugée comme un écart par rapport à la légitimité communautaire. Peu à peu, émerge l'idée que certains pays visent l'échec du processus pour en faire retomber la responsabilité sur les USA tout en gardant une posture vertueuse³ et que l'Europe est 'hypocrite' (Gupta, 1999) : elle ne progresse pas en matière de coordination de la fiscalité écologique ; elle dénonce le 'hot air' Russie mais bénéficie de celui de la RDA; elle organise une 'bulle' au sein de laquelle, partant d'un objectif commun de -7%, elle le différencie de -21% pour la RFA à +27% pour le Portugal (0% pour la France) ce qui correspond bien à un troc ; elle appelle à l'Union avec le Tiers-Monde mais ne fait aucune offre concrète.

Il faut insister ici sur la perversité des rhétoriques à usage interne. Le soupçon selon lequel les mécanismes d'échange seraient une pure échappatoire aux efforts domestiques s'est répandue à partir de simulations montrant que les USA importeraient 85% de leurs réductions; or ces chiffres reposent sur des hypothèses parfaitement irréalistes sur le comportement réel des marchés et sur le Mécanisme de Développement Propre. Il furent utilisés par l'administration US face à un Sénat hostile, mais, dès qu'on introduit un peu de réalisme dans les simulations, qu'on tient compte du coût macroéconomique de trop grands volumes d'importation de carbone et qu'on exclu le recours aux puits, on montre que les USA feraient chez eux 52% et 66% des abattements nécessaires; la condition de supplémentarité y serait ainsi spontanément assurée (le seul pays ayant des difficultés réelles étant le Japon). Efficace en interne,

³ Nul doute que les conflits internes à la l'Allemagne sur le nucléaire ne viennent renforcer cette interprétation : comment concilier objectifs d'abattement ambitieux, sortie du nucléaire, soutien maintenu au charbon, réticence à des transferts Nord-Sud multilatéraux, discours anti-PEN sinon par une non ratification du Protocole ?

l'argumentation américaine alimenta bien sûr toutes les suspicions à l'extérieur.

Pendant que les pays de l'Annexe B s'enfermaient dans leur querelle de la supplémentarité, le G77 restait en spectateur passif et négligé. Les USA comptèrent lors de COP5 (1998) sur l'initiative de l'Argentine se déclarant prête à limiter ses émissions pour rentrer dans le système des PEN mais le résultat fût un isolement de ce pays au sein du G77. L'Inde insista en effet sur la nécessité de résoudre au préalable la question des bases donnant accès au marché des droits. Les droits d'émettre adoptés à Kyoto sont basés sur les émissions existantes, principe inacceptable pour le Tiers-Monde puisqu'il se traduit par un partage inégal de l'usage de l'atmosphère ; pourquoi pas répondit Agarwal un principe de l'égalité des émissions par tête ? L'Europe, se croyant moralement quitte par son insistance sur ses efforts internes, se retrouve ici en porte-à-faux : des plafonds sur le MDP sont après tout des limites aux transferts Nord-Sud et nos administrations du Trésor ne sont pas plus généreuses qu'ailleurs pour augmenter l'aide publique fut-ce sous motif environnemental.

Le temps perdu à COP5 eût une conséquence majeure, à savoir le fait que les décisions opérationnelles seraient prises en 2000, c'est-à-dire en pleine campagne américaine où le candidat Bush a, tout au long de sa campagne accusé l'administration démocrate d'avoir signé un accord qui forcerait les citoyens américains à 'walk to work' et qui est soutenu par les cercles les plus opposés aux politiques climatiques.

La Haye : des liens trop tard noués

L'entrée de COP6 était marquée par le fait que la délégation américaine négocierait le dos au mur en l'absence de résultat définitif sur les élections et chercherait un compromis répondant à l'accusation d'irresponsabilité faite par les républicains. Pour ce faire il y avait deux voies possibles hors celle d'une remise à plat du Protocole (Jacoby et al 1998):

- inclure beaucoup de puits de carbone dans le système ; cette opération présente l'avantage de réduire d'un tiers les efforts à faire sur le système énergétique et de rallier à la ratification les Sénateurs des Etats du Middle West en leur faisant miroiter des revenus pour les fermiers,
- inclure dans le système d'observance une pénalité d'un montant pré-déterminé à un niveau acceptable ; on constituait ainsi une soupape de sécurité vis-à-vis de toute dérive des coûts. La pénalité serait placée dans un fonds d'observance finançant des projets dans les pays en développement, d'où une incitation réelle pour les pouvoirs publics à adopter les mesures nécessaires pour éviter ces paiements extérieurs.

Pour la dynamique des politiques environnementales, la différence entre les deux options est essentielle : dans la première on modifie les cibles de Kyoto dès aujourd'hui (malgré leur respect formel) et on introduit des réductions dont la réalité est fort incertaine; dans la seconde, on garde les objectifs de Kyoto et on n'accepte de les modifier que s'il s'avère, comme le suggèrent les modèles les plus pessimistes, qu'ils introduiraient des tensions économiques et sociales trop fortes sur la société.

Mais la deuxième option, proposée dans les documents préparatoires sous une forme compatible avec la constitution américaine, ne fût jamais explicitement discutée pendant les deux semaines de La Haye par la coordination Européenne sous prétexte qu'elle revenait à 'menacer l'intégrité environnementale de l'accord'. En réalité, le Ministère des Finances contrôlant étroitement un Ministre 'vert', l'Allemagne était très réticente à toute idée d'un fonds d'observance incluant des paiements extérieurs, et tous les documents européens comportaient le choix entre un paiement d'observance et la récupération des tonnes

manquantes en deuxième période via des programmes nationaux. Il est symptomatique ici que beaucoup d'ONG aient lutté contre le paiement d'observance et appuyé l'option 'programme national' qui n'est autre qu'un emprunt sur le futur et ne fournit aucune garantie que chaque gouvernement ne passe indéfiniment le fardeau à son successeur. Le réflexe anti-économique joue ici à plein, assimilant une pénalité à une indulgence, préfère l'impunité et l'absence d'incitations réelles à agir.

Sur la supplémentarité, les ministres Européens réitérèrent jusqu'au bout leur position de *concrete ceiling*, malgré les appels de Mme Voynet à plus d'imagination, en l'assortissant cette fois d'une clause de sauvegarde ; mais ils n'examinèrent sérieusement aucune des options moins pénalisantes pour des pays comme le Japon et susceptibles de ne pas renforcer le bloc des adversaires du concept même de supplémentarité.

Vis-à-vis du Tiers Monde, l'Europe n'avait toujours pas d'offre crédible susceptible d'isoler, au sein du G77, une Opep adversaire de la ratification (et soutien constant de l'idée de *concrete ceiling*). Une telle offre devait comporter un volet institutionnel (représentation dans les organes de la Convention, réforme du Fonds pour l'Environnement Mondial ou création d'une autre entité) ; mais elle devait aussi comporter un voler financier. L'Europe, malgré l'insistance de la France, des Pays-Bas ou du Danemark, était bloquée par son peu d'allant sur le fonds d'observance, l'opposition déclarée du Royaume-Uni et de l'Espagne à étendre à l'ensemble des mécanismes de Kyoto la taxe qui touche les seuls projets MDP, donc les pays en développement, opposition renforcée par les réticences allemandes de même nature que celles sous-tendant son refus du fonds d'observance.

Le texte de Jan Pronk, président de la Conférence mettait chacun au pied du mur un jour avant la clôture officielle en proposant un 'paquet' faisant des offres claires au G77 et en donnant aux USA 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 puisque, soutenue comme option seconde par les USA, elle n'avait reçue aucune attention de l'Europe et était critiquée par les ONG.

Il restait donc, pendant la nuit, à nouer enfin la discussion réelle et déboucher sur un projet comportant un système d'observance préservant la perspective d'un paiement extérieur seul outil réel d'incitation à l'effort domestique, mais sans se prononcer sur sa forme et son montant, en échange de quoi des concessions devaient être consenties sur les puits à un niveau qui était impensable la veille par les ministres européens. Lorsque ce compromis fût discuté en coordination européenne il ne pouvait pas ne pas déclencher un réflexe de rejet tant était grande la distance avec les postures des semaines précédentes. Immédiatement après cependant tout le monde comprit la vraie alternative était entre un accord 'environnementalement impur' et une absence d'accord laissant toute marge de manœuvre à l'administration Bush si elle venait à être confirmée dans ses fonctions (ce qui ignore encore au moment où ces lignes sont écrites) pour sinon démanteler le cadre de Kyoto du moins l'affaiblir encore plus. Des contacts sont donc très tôt pris pour essayer d'éviter un échec total, dont nous ne pouvons ici préjuger l'issue. Mais, à supposer qu'ils débouchent positivement, il restera alors à nouer enfin de vraies discussions avec les pays en développement, furieux de leur marginalisation alors qu'ils sont un acteur incontournable du jeu.

CONCLUSION

Ce rapide survol confirme d'abord l'importance des jeux rhétoriques et des pièges sémantiques (Hourcade 2000). Ainsi, on a vu des milieux 'anti-libéraux' défendre mollement des écotaxes perçues comme trop peu ambitieuses et prôner des quotas symboles de politique volontariste sans percevoir qu'ils ouvraient la voie au marché et ne garantissaient en rien leur non renégociation. On a vu des milieux libéraux prôner des quotas et s'inquiéter désormais des principes de répartition égalitaires revendiqués par les pays en développement ou des industriels résister aux écotaxes mais s'inquiéter aujourd'hui de ce que l'allocation des droits peut amener à un bien plus grand arbitraire administratif. On a vu des ONG s'opposer à des pénalités financières et renforcer ainsi le camp de ceux qui ne veulent pas d'incitation réelle au respect des engagements. Un obstacle central a été celui des écarts dans la charge sémantique du mot marché. Les PEN 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, 1998)? Sont-ils une victoire de la rationalité libérale face à l'arbitraire administratif ou un encadrement fort des pouvoirs industriels?

Si l'on veut éviter qu'à l'avenir le tempo diplomatique ne débouche, de postures déclaratoires en faits acquis, sur des solutions 'non réellement voulues', il faut, bien en amont un effort de réflexion et de clarification sur l'usage de la norme, des règles et du marché au service de biens publics internationaux. Il faut aussi veiller à la qualité des porte-parole des camps en présence pour qu'à tous les instants, les « intérêts » bien compris de chacun soient représentés, veiller surtout à éviter des rhétoriques, des codes qui empêchent la communication avec l'autre et emprisonnent ceux qui les ont produits. Ceci vaut, en ce qui nous concerne, pour l'élaboration interne à l'Europe ; à renforcer son unité par de tels codes indépendamment de toute analyse économique, à réitérer une adhésion du bout des lèvres à des formules officielles peu convaincantes, elle a perdu les moyens d'une initiative diplomatique en direction du Tiers-Monde et du Japon, seule à même de forcer les USA à un compromis plus satisfaisant. Les événements de fin décembre 1999 en France, de l'automne 2000 au Royaume-Uni, viennent, avec les pluies diluviennes en Amérique Centrale, nous rappeler les dangers d'une trop grande distraction dans la gestion politique et médiatique du dossier et nous condamnent à inventer les voies d'une meilleure écoute réciproque.

Références bibliographiques

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

Godard, O., Henry, C., (1998), « Les instruments des politiques internationales de l'environnement : la prévention du risque climatique et les mécanismes des permis négociables ». CAE, **Fiscalité de l'environnement**, pp. 83-174

Grubb, M. (1989), **The Greenhouse Effect : Negotiating Targets**, Royal Institute for International Affairs, London

Hourcade, J.C. (2000), Le climat est-il une marchandise? **Etudes**, n°3933, Septembre 2000