

# NOTES & ARGUMENTS / POLICY NOTES

---



No 01-2006

L'EXPERTISE FACE A LA CRISE DU  
POLITIQUE  
*- leçons de quinze ans de négociations sur la  
gestion du climat*

Jean-Charles Hourcade

2003

---

**C.I.R.E.D.**

**Centre International de Recherches sur l'Environnement et le Développement**

UMR 8568 CNRS / EHESS / ENPC / ENGREF

UMR CIRAD

**45 bis, avenue de la Belle Gabrielle**

**F-94736 Nogent sur Marne CEDEX**

Tel : (33) 1 43 94 73 73 / Fax : (33) 1 43 94 73 70

[www.centre-cired.fr](http://www.centre-cired.fr)



## **L'EXPERTISE FACE A LA CRISE DU POLITIQUE**

### **leçons de quinze ans de négociations sur la gestion du climat**

Jean-Charles Hourcade  
Directeur de Recherches Cnrs  
Directeur d'Etudes de l'Ehess  
CIRED UMR Cnrs

Traiter de l'expertise autour de l'affaire des changements climatiques constitue à la fois un sujet en or et un piège véritable pour quelqu'un qui en a vécu de près les étapes essentielles.

Un beau sujet de théâtre classique en effet, avec unité de temps, de lieu, et d'action. L'unité de temps c'est une période de quinze ans entre l'alerte lancée par les climatologues en 1985-1986 et l'accord de Marrakech (2001) qui officialise, malgré la défection des Etats-unis, le lancement international des politiques climatiques. L'unité de lieu est une scène itinérante que l'on déménage entre Rio de Janeiro (1992), Genève (1994), Berlin (1995), Kyoto (1997), Buenos Aires (1998), La Haye (2001), Bonn (2002) et Marrakech (2002) : elle réunit les mêmes acteurs dans une même configuration, avec les mêmes règles et *habitus*. L'unité d'action vient de ce que le seul enjeu explicite est celui de la protection d'un bien public global. Le scénario donne le beau rôle à l'expertise des climatologues et des économistes pour répondre à deux questions : quand et avec quelle intensité faut-il agir, comment répartir de façon équitable les coûts de l'action ? De là découle une « commande » de modélisation qui pour les économistes n'a comme précédent que les prospectives de l'énergie dans les années soixante-dix, lors des chocs pétroliers et de la controverse nucléaire. Mais, cette fois, les gouvernements se sont souciés de l'organisation de l'expertise avec la création du Groupe Intergouvernemental d'Experts sur le Climat (Giec) dès 1988, puis, pour l'assistance directe aux négociations, du SBSTA (Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice) et du SBI (Subsidiary Body for Implementation). Mais ce 'sujet en or recèle deux pièges symétriques : se cantonner à une suite d'anecdotes ou essayer de 'faire théorie' en négligeant des 'détails' dont l'exposé serait trop fastidieux. C'est pourquoi je procéderai en trois temps.

Je décrirai d'abord, les groupes d'experts convoqués, et la scène sur laquelle ils se produisent. Dans une deuxième étape, je reviendrai sur les lignes de confrontation qui se retrouvent de façon explicite ou à l'état latent pendant les quinze années écoulées. Sur chacune d'entre elles, je dresserai l'état de l'expertise, c'est-à-dire, les 'consensus' bien sûr mais les points d'accord sur l'état des dissensus, puis je mettrai en regard cette expertise avec le contenu des rhétoriques déployées dans le champ politique. Dans une troisième partie, j'utiliserai ces matériaux pour montrer quels mécanismes conduisent à l'échec de La Haye et au compromis incomplet de Marrakech.

## I. Cercles d'expertise et règles de mise en scène

L'expertise, dans l'affaire climatique, revêt plusieurs formes que l'on peut classer selon trois axes : le premier est celui de la distance par rapport à l'objet 'climat', le second celui de la distance par rapport au quotidien des négociations et le troisième celui de la proximité par rapport aux vrais décideurs en deuxième instance.

### 1.1. Des disciplines inégalement concernées

Tout au long du processus, sont présents les spécialistes des sciences de l'univers qui ont su intégrer plusieurs sous-disciplines dans un champ unifié, avec ses mécanismes de régulation interne. Ce sont eux les vrais 'auteurs' de l'affaire. Cette communauté est peu contestée par les politiques car elle mobilise des savoirs inaccessibles au profane, fût-il éclairé; elle l'est plus par les médias à la recherche de mises en scènes où la science officielle est contestée par des dissidents<sup>1</sup>. Peu présente dans le quotidien des négociations, elle constitue une 'conscience scientifique' intervenant à des moments-clés. C'est sur elle que reposa la survie du processus après le rejet du Protocole de Kyoto par le président Bush : lorsque celui-ci voulut démontrer la fragilité scientifique de la thèse du changement climatique, il eut la surprise de voir l'Académie des sciences américaine confirmer en 2002 le troisième rapport du Giec, auquel ses membres avaient efficacement contribué.

A la différence de leurs collègues des sciences de l'univers, le climat n'est pas pour les économistes un sujet naturel ; mais ils ont mobilisé sur ce dossier des sous-disciplines disposant de leurs propres revues, colloques et associations : économistes de l'environnement ou prospectivistes de l'énergie. Cette communauté sera suffisamment structurée pour animer le groupe du Giec chargé des stratégies de parade par rapport aux risques climatiques. Mais, contrairement aux climatologues, elle doit gérer une coexistence entre l'expertise académique et celle des administrations nationales ou internationales que les gouvernements ont tendance à privilégier. De plus il existe, entre les scientifiques et le profane, tout un dégradé d'experts (commis de l'Etat, journalistes et intellectuel éclairé) qui se sentent légitimes pour intervenir alors qu'ils s'abstiendraient de le faire sur la chimie de l'atmosphère (on a pu lire dans *Monde Diplomatique*, février 2001, une spécialiste de l'histoire juive<sup>2</sup> contester violemment les permis d'émissions négociables. En d'autres termes, l'académie n'a pas ici le monopole de l'expertise légitime.

Les juristes ont été convoqués moins massivement, mais de façon décisive autour des mécanismes d'observance. Communauté restreinte mais très influente, elle peut aux Etats-Unis ou en Allemagne se prévaloir de succès dans l'émergence de lois et d'une jurisprudence autour des questions d'environnement. C'est pourquoi elle sera perçue par les ONG comme garante des règles qui assurent le respect des engagements. Elle ne dispose pas d'une organisation aussi structurée que les physiciens et les économistes ; elle est absente du Giec et n'a donc pas à rendre lisibles ses désaccords ; mais il y a en son sein une communauté épistémique dotée d'un vrai projet, la création d'un corps de doctrine en matière de droit international de l'environnement qui ait une portée contraignante et sa consistance propre à côté de l'organisation mondiale du commerce (OMC).

---

<sup>1</sup> Guy Sorman, *Le progrès et ses ennemis*; André Fourçans, *Effet de serre: le grand mensonge ?* ; Pierre Kohler, *L'imposture verte*, Yves Lenoir, *Climat de panique*; interview *La recherche*, n° 358, 2002

<sup>2</sup> Agnès Sinai

Il faut faire enfin une place spéciale aux diplomates. Aux yeux des responsables de délégation, ils font figure d'experts dépositaires des savoirs sur les liens entre la négociation climat et d'autres négociations, sur l'histoire longue des traités et les traditions diplomatiques et, surtout d'un savoir faire pour la rédaction des textes de compromis et des règles de procédure. Ils savent d'expérience, que tout compromis crée un effet de légitimité difficilement réversible, et peuvent détecter jusqu'où ne pas aller pour ne pas créer de précédent ou rentrer en contradiction avec la diplomatie générale du pays. Le climat n'est pour eux qu'un paramètre d'un jeu plus global fait de règles tacites et de rapports de force.

## 1.2. Des cercles institutionnalisés

Le cadre institutionnel dans lequel ces expertises sont mobilisées est fortement balisé à la demande expresse des gouvernements.

Le premier niveau, le plus permanent mais le plus détaché du quotidien des négociations, est le Giec qui produit tous les cinq ans, l'état des connaissances sur le changement climatique. Après un premier rapport écrit par les spécialistes du cycle du carbone en 1994, les deuxième et troisième rapports se sont enrichis de contributions des spécialistes du milieu (pour l'étude des impacts) et des économistes. Ceci a donné lieu à une bataille politique puisque le mandat du Giec, à savoir ne produire aucun énoncé de type prescriptif, semblait contradictoire avec l'objet même de la science économique. Les rapports du Giec sont écrits selon des règles très strictes qui visent à en garantir l'impartialité :

- pour chaque chapitre, un ou deux auteurs invitants ('convening authors') et dix à vingt auteurs principaux ('lead authors') par chapitre à produire sont choisis sur la base d'une liste de scientifiques transmise par les gouvernements. Leur mandat est de produire un 'état de l'art' qui doit incorporer une rédaction commune des désaccords et de leur raison d'être. Le point important est que les auteurs ne peuvent utiliser que les résultats publiés dans des revues scientifiques ou dans des rapports ou ouvrages accessibles. Ceci constitue un filtre important puisque la littérature grise mobilisée par des lobbies, des gouvernements ou des ONG n'est pas considérée tant qu'elle n'a pas été livrée dans une forme la rendant disponible pour une discussion publique par des tiers.

- pour garantir la sincérité du texte, tous les auteurs d'un chapitre s'engagent sur son contenu. En sont tirés un résumé technique puis un résumé pour décideurs,

- cet ensemble est envoyé aux spécialistes du champ concerné, aux gouvernements et aux ONG (écologistes, groupements d'industriels) qui font part de leurs remarques et contre-propositions par écrit. Les auteurs du chapitre doivent les incorporer et, en cas de refus, s'en expliquer par écrit,

- le nouveau texte est discuté par l'assemblée générale du Giec, où sont représentés tous les pays membres des Nations unies. Cette assemblée peut demander en séance des modifications, qui sont acceptées ou non par les auteurs du texte, et l'adoption du document se fait chapitre par chapitre (un chapitre du groupe III a failli être rejeté lors du deuxième rapport du Giec)

- le résumé pour décideurs est discuté de la même façon, mais il est adopté *ligne à ligne*.

Le deuxième niveau d'expertise est constitué par le SBSTA et le SBI qui préparent les documents sur lesquels les ministres travaillent. Ces documents comportent des parties 'entre crochets' qui désignent les points sur lesquels les experts n'ont pu se mettre d'accord dans le cadre du mandat reçu de leur gouvernement et qui exigent donc un arbitrage politique. Les deux organismes sont séparés par des frontières assez floues, le second étant plus politique, le premier ayant une vocation plus technique. Ces deux 'corps' sont réunis deux semaines entre chaque COP et une semaine avant l'arrivée des

ministres lors de chaque COP ; ils siègent en séance plénière mais peuvent décider de se diviser en groupes de travail pour des raisons d'efficacité.

Ces experts sont le plus souvent des fonctionnaires d'administrations ; ils travaillent sous contrôle diplomatique fort de leurs gouvernements même si des groupes de contacts informels permettent de tester des positions dans des 'non-papiers' <sup>(3)</sup>. Leur pouvoir d'exploration est limité car explorer des voies nouvelles serait signifier qu'on est prêt à des concessions. Notons qu'on peut être expert d'un sujet pour le SBSTA sans en être forcément un spécialiste technique ; on aura ainsi vu un juriste dirigeant la manoeuvre pour le G77 à Marrakech sur les puits de carbone en s'appuyant sur sa connaissance des textes diplomatiques antérieurs.

Le troisième niveau est celui des conseillers des ministres. Il peut y avoir une relative déconnexion entre l'avis d'un expert influent auprès d'un ministre des finances, de l'environnement ou d'un chef d'Etat et l'équipe en charge du quotidien des négociations. Ce point est très important quand on s'approche de décisions à portée contraignante ; les délégations sont souvent entraînées dans une dynamique de rapprochement des points de vue et peuvent être décalées vis-à-vis des cercles ministériels. Le degré de ce décalage dépend de l'organisation interne les différents appareils d'état ; il crée un climat d'incertitude permanente et peut être très fort dans les pays à structure étatique moins professionnelle, en particulier, mais pas seulement, dans les pays en développement.

### **1.3. Acteurs primaires, acteurs secondaires, acteurs indirects**

Le lien expertise et négociation ne peut se comprendre sans prêter attention au jeu des commanditaires : acteurs directs de la négociation que sont les gouvernements mais aussi acteurs indirects comme les groupes industriels mobilisés sur une base nationale ou internationale <sup>4</sup>, les Ong écologistes très fortement internationalisées ou enfin la presse. La sélection que celle-ci fait des dires d'experts peut en effet jouer de façon centrale sur l'attitude des gouvernements en raison de son impact réel ou supposé sur l'opinion.

Parmi les acteurs directs, une distinction majeure à faire est entre les acteurs primaires et les acteurs secondaires. Les premiers sont les gouvernements nationaux, mais on comprend bien que, lors de la négociation, une partie essentielle se joue ailleurs qu'en plénière. Des pays comme le Mali ou la Colombie seraient de fait écartés de toute influence sans leur insertion dans des groupes plus ou moins cohérents. C'est entre ces groupes que se noue in fine la négociation et la façon dont les compromis internes à chacun auront été préalablement formés s'avèrera alors déterminante. Les trois principaux 'groupes secondaires' ont été :

- l'Union Européenne, signataire de la convention climat et du protocole à côté de chacun des pays qui la composent. Dès les années quatre-vingt, l'environnement a été placé dans le domaine de compétence communautaire, contrairement à l'énergie, et l'Europe s'exprime d'une seule voix , à travers une 'troïka' composée du pays en charge de la présidence, de celui qui lui succèdera et de la Commission. Les positions sont arrêtées au jour le jour par des coordinations internes qui lient la troïka. C'est là que se font les arbitrages centraux, y compris ceux concernant le fait d'ouvrir ou fermer les débats d'experts du SBSTA ou du SBI. En pratique, il est clair que les diplomates

---

<sup>3</sup> La technique des 'non papier' est utilisée pour des circulations de textes qui n'engagent pas les délégations qui les émettent. En fait la mise en circulation d'un 'non papier' est un geste éminemment politique.

<sup>4</sup> Entreprise pour l'environnement, Pew Center, Ipieca - Global Climate Coalition,

nationales continuent d'opérer ; ainsi les Etats-Unis disposent de canaux, établis de longue date, pour connaître l'état des débats au Royaume-Uni, en Allemagne ou en France. La façon dont se forment les compromis internes à l'Europe leur reste cependant opaque.

- Le 'Juscanz', qui regroupe les composantes non Européennes de l'Ocde, soit Etats-Unis, Japon, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande. Ce groupe ne constitue pas une entité politique organique au sens de la Convention ; il est surtout réuni autour d'une communauté de réflexes. Ses membres s'expriment individuellement en plénière ; les Etats-Unis en particulier gardent une totale autonomie tactique.

- Le G77 plus Chine : groupe le plus hétérogène par ses intérêts puisqu'il réunit des pays 'continents' comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, les micro Etats de l'Aosis menacés par la montée des océans et les pays de l'Opep pour le moins à des politiques climatiques ambitieuses. Son homogénéité ne se fait que pour augmenter le pouvoir de négociation de ses membres vis-à-vis du monde industriel. Là encore, même si ce groupe s'exprime par des positions communes, ses principaux membres gardent 'dans les couloirs', leur liberté de parole et d'initiative.

## **2. Positions d'experts et principale lignes de confrontation**

Les discours qui se sont déployés au cours des différentes phases de la négociation se sont en fait structurés autour d'un nombre limité d'expressions clés, trois d'entre elles étant au coeur de la négociation, les autres, apparemment plus périphériques, pouvant s'avérer déterminante à tel ou tel moment et interdire un accord global.

### **2.1. Intégrité environnementale**

L'objet de la négociation est de résoudre la tension entre les volontaristes qui affichent des objectifs ambitieux et ceux qui se contenteraient d'objectifs plus modérés. L'objectif de la Convention Climat (1992) est des plus flous puisqu'il s'agit de stabiliser les concentrations de GES à un niveau qui prévienne l'occurrence d'interférences dangereuses avec le système climatique. Aucun chiffre n'est fixé, mais il n'est pas indifférent que l'objectif soit posé en termes de concentration, et non en termes d'émission; l'influence des physiciens de l'atmosphère a ici joué, qui insistent sur le fait que le facteur de perturbation est le cumul d'émission sur une longue période allant jusqu'à 2050 ou même 2100. Le débat se divise alors en deux composantes:

a) quel **plafond de concentration** choisir à l'horizon d'un siècle et plus ? Le vrai débat est entre 450 ppm (on est aujourd'hui autour de 370 ppm), 550 ppm (chiffre affiché par l'Union Européenne) ou 650 ppm qui constituerait une contrainte très lâche. Le choix entre ces cibles dépend de l'évaluation des dommages, mais devant la fragilité des données sur les dommages le troisième rapport du Giec ne s'y risque pas. Viser 450 ppm, devrait limiter la hausse des températures autour de 1,2 à 2,3 degrés sur le XXIe siècle alors que 650 ppm entraînerait une hausse des températures entre 1,8 degrés à 3,2 degrés, soit une modification majeure le réchauffement sur les seules terres émergées sera supérieur <sup>(5)</sup>,

---

<sup>5</sup> La référence à 1990, source : [http://www.grida.no/ipcc\\_tar/wg1/fig9-17.htm](http://www.grida.no/ipcc_tar/wg1/fig9-17.htm)

b) le *rythme de réduction des émissions* ‘ pour un plafond de concentration donné. Pour viser un plafond de 550ppm, mieux vaut un faible abattement sur les deux prochaines décennies et un abattement fort vers 2030-2040. Ceci tient à l'inertie des systèmes techniques existants, à la baisse progressive du coût des techniques économe en carbone et au fait que les générations futures seront plus riches que les générations présentes. Mais ceci suppose connu le plafond de concentration à atteindre. Or, on doit logiquement mettre en balance les coûts d'une action prématurée (en cas de ‘bonne nouvelle’ ultérieure impliquant de relâcher l'effort) avec l'accélération de l'adaptation des systèmes techniques en cas de ‘mauvaise nouvelle’ exigeant des cibles plus rigoureuses 450 ppm par exemple. Cet arbitrage dépend de l'appréciation des décideurs de leur degré d'optimum ou du pessimisme. Ce qui importe, c'est le fait qu'un point de passage à un instant ‘t’ ne peut être en soi une mesure de l'intégrité environnementale d'une stratégie. Par exemple un pays qui se contenterait de faire pivoter son système électrique du charbon au gaz afficherait une grande vertu environnementale sur deux décennies, alors que sa stratégie est moins performante que celle d'un pays investissant de façon massive dans la R&D, et prenant des décisions rigoureuses de restructuration de son système de transport sans lesquelles on créerait des inerties fort difficiles à vaincre. L'important est de garder la capacité de s'adapter et, de ce point de vue, les objectifs de Kyoto sont largement compatibles avec une réorientation vers une cible ambitieuse de 450 ppm.

## **2.2. Coûts d'abattement des émissions**

La ligne de partage se fait ici entre optimistes et pessimistes. Les premiers, souvent ingénieurs de formation, prennent acte du fait qu'il existe des technologies ‘à coûts négatifs’ non employées et que les potentiels d'innovation sont importants. Ainsi, le troisième rapport du Giec (2001) dit qu'il serait possible de réaliser la moitié des abattements nécessaires aux objectifs de Kyoto ‘à coûts négatifs’. A cela les économistes répondent que, si ces technologies étaient nettement rentables, elles seraient d'ores et déjà adoptées lors du renouvellement des équipements antérieurs. En fait, les deux groupes se sont rapprochés lors des deuxième et troisième rapports du Giec. D'un côté, on reconnaît qu'avoir des techniques peu coûteuses ne suffit pas : les urbains utilisent l'automobile souvent plus chère que les transports en commun ; un moteur de voiture plus efficace renforce la compétitivité de la route par rapport au rail. Quant aux économistes, ils reconnaissent que réfuter l'existence de potentiels à coûts négatifs c'est admettre que les marchés fonctionnent parfaitement ou que les coûts de transactions à supporter pour réformer les marchés sont systématiquement supérieurs aux bénéfices collectifs des réformes, ce qui relève d'un jugement politique pour le moins conservateur.

Les modèles mondiaux existants donnent pour les pays de l'annexe B une baisse de 0,2 % à 2 % de leur PIB en vingt ans (soit une baisse de 0,01 à 0,1 de leur taux de croissance). Mais ces coûts peuvent être réduit de moitié par l'utilisation de systèmes d'échanges internationaux de permis d'émission au sein de l'Annexe B. Par ailleurs, la mise en place de réformes fiscales écologiques (permettant une baisse des fiscalités les plus distorsives) pourrait encore réduire ces coûts, voire se traduire par un léger gain de la consommation des ménages et de l'emploi. Au total, le montant du prix du carbone, donnée politiquement sensible car elle se traduit par une surcharge des factures énergétiques des consommateurs, va selon les modèles de 20 \$/t par tonne à 180 \$/t dollars (de 46 à 411 \$/tC pour les

USA de 88 à 966 \$/tC pour l'Europe sans marché<sup>6</sup>) alors que les coûts macro-économiques restent modérés même chez les plus pessimistes.

Ainsi, il existe un consensus pour dire a) que les coûts nets de Kyoto ne sont pas catastrophiques ; b) que le prix du carbone reste incertain ; et c) qu'il faut tenir compte de cette incertitude dans la structuration des régimes climatiques. Or les débats vont se polariser sur des positions bien tranchées. Les délégations des pays du Juscanz vont épouser la vision de coûts élevés et faire de l'assurance contre des coûts extrêmes une priorité absolue. L'Europe retiendra les bornes basses des évaluations de coûts. A côté de convictions réelles sur les faibles coûts des politiques climatiques deux réflexes ont prévalu : le premier est que parler de coûts pouvant être élevés serait donner des arguments aux adversaires du processus ; le deuxième est qu'en évacuant cette éventualité, on se dispense de parler « de choses qui fâchent », écotaxes ou permis d'émissions négociables, deux systèmes caricaturés dans les médias et rendus impopulaires. Les ministres européens de l'environnement, en charge de la négociation, avaient tout intérêt à s'en tenir à l'hypothèse de coûts bas à la fois pour résister à la pression des ministères des finances et pour ne pas être en porte-à-faux par rapport à la fraction environnementaliste de l'opinion publique. Si la question du coût n'existe plus, disparaît en même temps la nécessité d'instruments économiques et seul suffit un volontarisme politique bien orienté.

### **2.3. Quel mode de coordination, prix ou quantités ?**

Un débat central, tranché à Berlin, dès 1995 porta 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. Dans un contexte d'incertitude, les quotas cherchent à garantir la baisse des émissions mais on ignore alors les coûts supportés in fine ; l'économie publique démontre qu'une telle approche est préférable lorsque les coûts d'abattement croissent faiblement et les dommages encourus fortement avec les émissions. Une taxe en revanche fixe la dépense consentie mais ne garantit pas le niveau d'émission parce qu'on ne peut prédire avec précision la réaction des acteurs économiques. Cette solution est raisonnable lorsque la croissance des dommages par tonne est plus faible que celle des coûts de réduction. Or c'est le cas dans le dossier climat parce que c'est le cumul des émissions de GES qui compte, d'où la préférence des économistes pour des taxes harmonisées, solution qui évite en outre des débats difficiles sur la répartition des quotas. Mais, si des quotas sont choisis, ils insistent sur le fait que, vu les incertitudes sur la croissance, les coûts techniques ou l'acceptabilité des politiques, aucun gouvernement ne peut évaluer ex-ante les coûts entraînés par un engagement donné et que, en cas de mauvaise surprise, il faut lui donner une marge de flexibilité via des permis d'émission négociables

L'approche par les taxes est abandonnée en 1992 pour des raisons essentiellement politiques (cf.infra); notons ici qu'un ensemble disparate de réflexes intellectuels ont joué en faveur des quotas : les ONG écologistes voulaient l'affichage d'un objectif clair et les scientifiques raisonnent en termes de tonnes émises sur le siècle futur ; les diplomates sont imprégnés par le précédent du protocole de Montréal sur l'ozone comme les juristes de l'environnement. Or, ce précédent est trompeur. Des substituts aux CFC sont disponibles alors que le seul substitut massif aux énergies fossiles reste le très controversé électronucléaire. De plus les CFC sont concentrés sur moins de vingt firmes alors que, pour modifier les consommations fossiles et diversifier l'offre, il faut coordonner des milliards de micro – décisions.

---

<sup>6</sup> Weyant J. P. et J. Hill, éd. (1999). "The Costs of the Kyoto Protocol: A Multi-Model Evaluation". *The Energy Journal Special Issue*

## 2.4. Problèmes de compétitivité industrielle internationale.

Les industries lourdes exposées à la concurrence internationale constituent bien sûr un lobby important. Seule une minorité va tenter de réfuter toute idée de politique climatique (c'est le cas de la Global Climate Coalition aux Etats Unis). Mais la tendance dominante est au blocage des écotaxes, voire même des permis d'émissions sans qu'il y ait un front unanime. Leur préférence va à des accords volontaires (qui n'impliquent aucune sorte de paiement) au moins comme position de négociation.

L'expertise économique tente d'apprécier les risques de distorsion de concurrence, mais les modèles numériques restent ici très grossiers. Dans le troisième rapport du Giec (2001), les experts chiffrent à environ 20 % les fuites de carbone par délocalisation vers les pays en développement sans contrainte carbone ou par hausse de compétitivité des industries de ces pays, mais il signale la fragilité de ce résultat en particulier en raison de la difficulté de modéliser les transferts de capitaux. En fait, la solution technique à ce type de risque est a priori très simple. Pour éviter une distorsion de concurrence pour les industries vulnérables à la contrainte carbone et qui représentent environ 15 % de la valeur ajoutée, il suffirait de combiner les systèmes de permis d'émissions négociables <sup>7</sup> avec une clarification des règles de l'organisation mondiale du commerce (OMC) pour pouvoir prendre des mesures douanières à l'encontre de pays ne faisant aucun effort.

En fait, cette liaison entre convention climat et OMC ne sera jamais tentée pour deux raisons contradictoires. Les ministres de l'environnement en charge de la négociation dans les pays européens disposent d'une certaine latitude d'action venant, dans maints pays, d'une certaine distraction des autres ministères vis-à-vis d'un sujet incongru. Poser le problème du lien avec l'OMC les confronterait aux ministères des finances et de l'industrie, et aux diplomates ; ils y perdraient leur autonomie. Le même mécanisme joue, en sens inverse, chez les diplomates et les experts de la négociation OMC peu désireux de s'encombrer d'un tel sujet. A ceci se rajoute le '*syndrome de Seattle*'; pour les ONG, l'environnement est un élément de dénonciation d'une mondialisation réduite à la simple libéralisation des marchés et elles craignent que l'OMC ne traite de l'environnement qu'en fonction de son impact sur la fluidité des échanges. A leur côté, intervient un groupe de juristes pour qui toute liaison avec l'OMC empêcherait l'émergence d'un droit international de l'environnement *sui generis*. Tous expliquent aux économistes que lier le protocole climat à l'OMC serait une impasse de négociation (« a political non starter »).

## 2.5. L'association des pays en développement:

Le compromis politique de Rio dispense en 1992 les pays en développement d'engagements dans un premier temps, une inégalité de traitement que le Sénat américain exploite en 1997 avant le rejet du Protocole de Kyoto par le président Bush. Ce cadrage politique qui met apparemment de côté le dossier pays en développement, n'a pas empêché l'émergence de deux questions difficiles : celle des formes d'intéressement de ces pays à des efforts de baisse des émissions, et celle des 'formes de compensation' à mettre en place pour pallier les effets sur les pays en développement des politiques enclenchées par l'Annexe B pour respecter ses engagements. Cette question des compensations apparaîtra paradoxale au profane, puisque les pays de l'OCDE qui acceptent de se charger d'une contrainte carbone sont requis de compenser les conséquences de cet effort. Tout vient ici de la

---

<sup>7</sup> ou des taxes avec abattement à la base

capacité tactique de l'Arabie Saoudite qui profita de l'adoption d'une disposition promettant au groupe Aosis une compensation des dommages climatiques subis, pour étendre le concept de 'adverse effect', au pétrole non acheté et aux baisses des prix du pétrole. En fait l'Arabie Saoudite n'a pu enrôler le G77 dans cette revendication que par le manque de clarté du Nord sur ses intentions en matière d'intéressement immédiat des pays en développement. Deux formules ont été ici envisagées :

- l'application conjointe : idée lancée dès 1992 pour permettre à un pays ayant pris des engagements de baisse de ses émissions d'investir sur des projets localisés dans d'autres pays de façon à obtenir des crédits en sus de son quota initial. Ce concept sera reçu avec scepticisme par les économistes; comment mesurer la réalité des baisses d'émissions surtout pour les équipements nouveaux ? comment parer à une entre l'investisseur et le pays hôte sur des réductions fictives ? Surtout comment garantir le respect des projets prioritaires pour le développement des pays receveurs ? Elle fût aussi reçue avec un grand scepticisme par les pays en développement qui imposèrent à Kyoto un néologisme, le mécanisme de développement propre (MDP/CDM) marquant que ce type de mécanisme n'était acceptable qu'asservi aux objectifs de développement du pays hôte.

- des fonds d'aide alimenté par des pénalités alimentés par des pénalités. Le Brésil soutient dès 1997 l'idée d'une pénalité de non observance qui abonderait un fonds d'aide à l'action environnementale dans les pays du Sud. Les pays de l'Ocde sont réticents en raison du contrôle difficile de l'usage des fonds. Mais l'idée de transferts nets est réapparue à deux occasions : a) quand on a envisagé d'étendre à tous les mécanismes de flexibilité la taxe que le Protocole de Kyoto prévoyait de lever sur les seuls projets MDP ce qui revenait à défavoriser le seul mécanisme susceptible d'effets positifs pour les pays pauvres; b) quand on a lancé l'idée de prix-plafonds pour prévenir toute hausse exagérée du prix du carbone (cf. infra).

### **3. Un compromis inachevé: l'échec de l'expertise comme outil de négociation?**

Les éléments d'argumentation ayant été mis en place, nous essayerons, dans cette troisième partie, de montrer comment, à deux moments clefs, l'expertise économique a été contournée alors même qu'elle avait été fortement sollicitée et que ses messages étaient plutôt convergents.

#### **3.1. De Rio de Janeiro (1992) à Berlin (1995) : l'échec de la coordination par les taxes**

Il faut revenir à l'origine du processus de la négociation climat, que le président Bush (père) accepte de lancer lors d'une réunion du G7 en 1988. Lors de la Conférence Mondiale de l'Energie en 1989, A. Schlessinger, ex-secrétaire d'Etat américain à l'énergie en dévoile la logique dans la séance finale présidée par le Secrétaire général de l'OPEP. Il déclare avec une pointe d'ironie fataliste que les Etats-Unis 'étaient les meilleurs alliés des arabes' en raison des réticences de l'opinion publique américaine à accepter les disciplines nécessaires pour réduire la dépendance pétrolière du pays. Il en déduit que, vu les problèmes de sécurité posés par l'instabilité du Moyen-Orient, les Etats-Unis se condamnaient à une suprématie militaire de plus en plus difficile à tenir sur tout le XXI<sup>e</sup> siècle tant par rapport à l'Urss (avant la perestroïka) que par rapport à la Chine. Le dossier climatique pourrait alors s'insérer dans une stratégie géopolitique de sortie négociée de la dépendance pétrolière. L'opinion américaine, pour laquelle toute hausse du prix des carburants est une atteinte à la liberté individuelle, pourrait en effet se laisser convaincre d'en assumer les disciplines en raison de sa sensibilité aux questions d'environnement.

La situation n'est pas si différente en Europe. L'affaire climatique y intéresse les cercles d'experts qui s'inquiètent, en période de bas prix des hydrocarbures, du relâchement des disciplines acquises lors des chocs pétroliers. Dans les pays scandinaves, l'Allemagne et le Royaume-Uni, ce dossier est en outre perçu comme un domaine d'application du concept de développement durable (Brundtland, 1986). Comme l'Europe entrevoit que ce dossier ne pourra être traité sans la participation des pays en développement mais que cela est impossible sans que les pays industrialisés ne montrent l'exemple, elle pense à affirmer un leadership ralliant le Tiers-Monde sur un terrain où les Etats-Unis sont en position de faiblesse, alors qu'elle est elle-même en position défensive, lors de la marche vers OMC, sur des dossiers aussi sensibles que la politique agricole commune.

C'est pourquoi la commission travaille dès 1989 sur une proposition de taxe mixte énergie carbone d'environ 600 F par tep (proposition dite Rippa de Menea). Cette taxe, justifiée par les économistes 'académiques' s'inscrit dans la perspective du Livre Blanc, dit Delors, sur l'emploi, la croissance, et l'environnement : signaux forts en direction des acteurs économiques et des citoyens, écotaxes accompagnées d'une baisse des prélèvements sociaux qui grèvent le coût du travail.

Du côté américain, les politiques climatiques heurtent des intérêts bien établis. Outre les groupes pétroliers liés au Moyen-Orient, il faut compter le poids des régions minières puisque le charbon serait plus touché que le pétrole. Ces groupes d'intérêts (Global Climate Coalition) mobilisent l'opinion en faisant valoir que la mise en place d'une taxation du carbone entraînera une hausse du prix de l'essence. Confrontée à cette pression, l'administration Bush cessera d'adopter une attitude pro-active en ce domaine dès que l'essentiel de ses bénéfices géopolitiques aura disparu de l'horizon immédiat : l'intervention militaire dans le Golfe en 1991 résout en effet pour un temps la question du contrôle des zones concentrant le pétrole. De plus, Bush a déjà donné des gages aux environnementalistes après l'adoption d'un plan de baisse des émissions de SO<sub>2</sub> aux Etats-Unis et la taxe carbone que lui propose son entourage va contre son mot d'ordre de baisse de la fiscalité en général. Négocier sur une taxe internationalement harmonisée lui vaudrait en plus d'être accusé de limiter la souveraineté du Congrès.

Devant le risque politique d'un refus frontal de la proposition européenne, les Etats-Unis lancèrent des contre-feux tactiques en expliquant les inconvénients d'une taxe carbone et les avantages de permis d'émissions négociables qui mobiliseraient les industriels, au lieu de leur imposer un transfert de ressources massif en faveur de l'état. Mais il s'agissait surtout d'une tactique argumentative sans aucune ébauche d'étendre l'usage de permis d'émissions négociables du SO<sub>2</sub> aux GES.

Pendant ce temps, la proposition d'écotaxes allait se heurter en Europe, à des difficultés de même nature qu'aux Etats-Unis : souveraineté fiscale invoquée par le Royaume-Uni, front commun de résistance des industries lourdes au nom de la compétitivité et de l'emploi. En fait, le vrai risque était celui d'un contrat léonin : une taxe serait décidée à l'échelle internationale mais son recyclage, resterait à la discrétion des Etats. De plus, puisqu'il n'était pas jugé politiquement 'opportun' d'envisager des droits de douane vis-à-vis de pays n'appliquant pas cette taxe, on se privait des conditions de cohérence du dispositif.

Mais ceci ne suffit pas à expliquer pourquoi la proposition de la commission fut retirée à trois semaines de la conférence de Rio. Son application en effet pouvait être conditionnée à l'adoption d'une mesure similaire par les Etats-Unis. Factuellement, ce retrait résulte de l'opposition de la France. La

Mission interministérielle à l'effet de serre (MIES) appuyait l'idée d'une taxe, mais affichait une taxe de 1000 F/tC inacceptable par nos voisins, car perçue comme favorisant la relance de l'électronucléaire, que beaucoup de ses voisins jugent dangereux. Symétriquement, certains ministres furent sensibles à l'argument selon lequel une taxe mixte carbone - énergie était illégitime puisqu'elle frappait indûment une énergie non émettrice de GES ; en réalité une taxe mixte augmentait la compétitivité du nucléaire et améliorait la compétitivité de l'industrie française (moins intensive en carbone). A la mi-mai 1992, il suffit que quelques conseillers informent P. Bérégovoy en court-circuitant tout le travail préparatoire précédent pour que La France affiche formellement son désaccord. C'est bien le troisième cercle d'experts qui l'emporta.

Certes, aucun des autres grands pays européens n'afficha de regrets autrement que pour la forme. A la position réservée des anglais (souveraineté nationale) s'ajoutait le fait que le gouvernement allemand commençait à négocier avec ses industriels des accords volontaires en échange de l'abandon de toute idée de taxation. Privée de proposition articulée, l'Europe ne pouvait opérer vis-à-vis des Etats-Unis la clarification attendue et c'est le geste diplomatique qui s'imposa. Dans un contexte très médiatisé, sous la pression des mouvements environnementalistes et des pays en développement, les pays industrialisés ne purent se contenter de l'affirmation du principe de 'responsabilités communes mais différenciées'. Ils durent afficher l'objectif d'un retour, en 2000, au niveau d'émissions de 1990. Économiquement, une telle règle homogène, qui ignore les niveaux de départ, est inéquitable et inefficace. Mais c'est l'affichage diplomatique qui l'emporta, a priori sans conséquence puisqu'il s'agissait d'une déclaration sans portée légale. Or ce simple fait acquis diplomatique allait structurer intellectuellement la suite du processus.

Les ONG et une partie de la bureaucratie européenne intérioriseront le fait qu'une coordination par les taxes n'a aucune chance d'être acceptée par les Etats-Unis. Il va y alors y avoir, sous l'œil bienveillant des industriels, une sorte d'hypnose où on se convaincra que les économistes US 'forcément ultra-libéraux' sont sans réserve partisans des marchés de permis alors que telle n'est pas la position d'économistes aussi influents que Krugmann, Nordhaus ou Jorgenson. Négocier sur des taxes sera mezzo-voce considéré comme 'non starter'.

Or, au même moment, l'administration Clinton qui voulut afficher son volontarisme politique en ce domaine fit figurer une 'BTU-tax' dès le premier budget du printemps 1993, taxe portée par un consensus entre experts économiques et ONG. Par un lobbying intense, quelques groupes industriels obtiendront des exemptions qui videront le système de sa substance et le rendront inéquitable. Mais, le 20 octobre 1993, lorsque Clinton annonça un plan effet de serre, il ne retira pas formellement la BTUtax. Il la suspendit avec l'idée que la reprise des négociations internationales allait le 'contraindre' à imposer une telle mesure en interne. Cette position se comprend d'autant mieux que les documents de travail de l'Union Européenne confirmaient que sinon une taxe carbone, du moins l'harmonisation des accises, restait à l'ordre du jour.

Or, il y avait là un effet d'optique : les Anglais restaient gênés par toute idée d'harmonisation fiscale, les Français y étaient favorables mais ne pouvaient prendre un leadership puisqu'ils laissaient entendre que c'était aux autres pays de rejoindre leur niveau de Tapp, la Grèce et l'Espagne s'opposaient farouchement en l'absence de tout ce qui augmenterait le coût du fret routier, en Allemagne, Kohl avait troqué avec son industrie des accords volontaires contre la taxe. Le patronat européen suivait cette position car il craignait que toute écotaxe ne soit utilisée pour satisfaire aux critères de Maastricht, et

non pour baisser d'autres prélèvements obligatoires. Le compromis d'Essen (1994) sera dès lors a minima et ne comportera aucun caractère contraignant.

Le malentendu éclate à la COP 1 de Berlin (28 mars - 7 avril 1995) qui doit fixer des engagements pour 2010. L'Allemagne, puissance invitante, est un pays où la sensibilité écologiste dépasse le strict périmètre des 'Grünen' et où l'environnement est perçu comme un défi pour l'innovation technologique. L'Allemagne prit le leadership de la vertu environnementale (tout en protégeant son compromis interne de refus des taxes) en annonçant une baisse de 25 % de ses émissions en 2010 par rapport à 1990. Cet affichage était permis par la modernisation du secteur énergétique de l'Allemagne de l'Est. L'Angleterre pouvait suivre sur ce terrain puisqu'elle s'apprêtait à une conversion au gaz de son secteur électrique ; elle affiche une baisse de 20 % de ses émissions, comme la France aurait pu afficher une telle performance en 1974 lors du lancement de son programme électronucléaire. Ceux des pays européens qui s'opposaient à une approche par quotas ne purent rien faire, soit par défaut d'une proposition alternative soit par manque d'attention accordée au dossier

La délégation américaine, quant à elle, s'attendait à un débat sur des taxes et voulait simplement éviter toute formulation suggérant une restriction de la souveraineté du Congrès. Ayant pour mandat de refuser le principe des quotas, elle dut faire volte-face devant une situation inattendue pour éviter l'isolement diplomatique et demanda au Président Clinton une transformation de son mandat. Plaidèrent en faveur de cette solution les juristes et les politiques du Département d'Etat. Leur argument était que des engagements quantitatifs ouvraient la voie à des permis d'émission négociables, ce qui permettrait de procéder mécaniquement à une hausse des tarifs intérieurs de l'énergie tout en évitant l'impopularité des taxes et en déminant l'opposition de l'industrie privée. Berlin s'achève donc en mandatant la COP3 de Kyoto pour l'adoption d'objectifs quantifiés de limitation des émissions. Le mandat de Berlin est donc le fruit d'un jeu politique, dont aucune des Parties ne mesurait clairement les conséquences, ce qui ouvrait la voie à des conflits d'interprétation majeurs.

### **3.2. Kyoto (1997) – La Haye (2000) : des malentendus non maîtrisés**

#### **3.2.1. Kyoto, les raisons d'un accord incomplet**

L'Union Européenne et les Etats-Unis vont tirer des conséquences très différentes du mandat de Berlin. Pour l'Europe, ce mandat est un affichage politique qui permettra de pousser à l'harmonisation de 'politiques et mesures' domestiques (P&M) des différents pays (recherche-développement, normes techniques, fiscalité). La commission européenne ne change pas ses axes de travail, et n'entame pas officiellement de réflexion sur les permis d'émission négociables. Ceci résulte non pas d'une opposition entre experts européens et américains (qui s'accordent pour dire que des engagements sur objectifs quantitatifs impliquent des mécanismes de flexibilité au cas où pour des raisons techniques, économiques et sociales les objectifs s'avèreraient mal répartis) mais de l'inertie d'une machinerie européenne qui ne peut dévier aisément d'une trajectoire fruit de compromis internes durement acquis. On ne modifie l'orientation de l'expertise interne pour ne pas déroger à l'agenda politiquement accepté.

Aux États-Unis en revanche deux conclusions stratégiques fortes seront tirées :

- a) la mise en place de permis d'émission négociables comme conséquence logique de

l'adoption de quotas. Les raisons en sont économiques mais aussi politiques ; l'équipe qui a perdu la bataille de la 'BTU tax' y voit un moyen de résoudre un problème jusqu'ici insoluble, celui du relèvement des prix internes de l'énergie.

b) le Sénat américain, dans la motion Byrn-Sagell votée à l'unanimité, proclama qu'il ne ratifierait aucun accord ne comportant pas une participation significative des pays en développement. Cela introduisit un obstacle politique majeur à un accord puisque le pays le plus émetteur exigeait des garanties sur les efforts des pays les moins émetteurs. Or cette motion relève d'un argument d'équité largement partagé aux Etats-Unis: le mandat de Berlin y est perçu comme injuste moins parce que les pays du G77 n'ont pas de cible contraignante (la motion du Sénat ne le demande pas) que du fait qu'ils restent participants de plein droit aux négociations sur la mise en place de mécanismes qu'ils n'appliqueront pas. C'est un argument du type 'No representation without taxation'<sup>8</sup>.

A Kyoto, ces deux discours vont s'entrechoquer sans réel effort de traduction par aucun des deux partenaires. L'Europe campe sur le terrain de la vertu face aux EU accusés de chercher à contourner des efforts internes et elle pense jouer sur sa capacité d'entraînement vis-à-vis des autres pays. Les journalistes popularisent la caricature qui fait des PEN des *droits à polluer*, alors qu'il s'agit d'un système d'autorisation administrative auquel on donne un peu de souplesse pour éviter des coûts économiques trop importants. Va ainsi se construire un débat idéologique marché /anti-marché, avec l'idée que les PEN sont une façon de 'marchandiser' l'environnement et d'en faire une source de profit pour les industriels. Or, les industriels américains sont majoritairement opposés à ce système. Les ultras du *Global Climate Coalition* le rejettent : en contournant l'impopularité de la taxe carbone, cet outil, cohérent avec l'idéologie américaine sur le marché, peut faire passer des politiques dont ils ne veulent absolument pas. La majorité des firmes sont plus ouvertes (comme un lobby mondial des pétroliers IPIECA) ; ils s'opposent aux PEN pour des raisons de difficultés de mise en place et parce qu'ils craignent de donner un pouvoir trop important à chaque administration nationale (EPA, etc.) lors de l'attribution des permis aux industriels.

La COP4 à Kyoto travailla sur trois axes : le niveau des objectifs par pays, les mécanismes de flexibilité, l'obtention d'une 'participation significative' du Tiers-monde sans quota pouvant mettre en péril le développement. En fait EU et UE furent absorbés par leur face à face. L'enjeu était assez simple: soit on donnait la priorité à des mécanismes de flexibilité très bien encadrés quitte à se contenter d'objectifs modérés ; soit on exigeait des objectifs ambitieux, en sachant que ceux-ci ne seraient acceptables par les Etats-Unis qu'au prix d'un plus grand laxisme dans le dessein des mécanismes économiques, ou de l'addition dans le dispositif de gaz autres que le CO2 ou d'importantes quantités de séquestration de carbone.

Pour comprendre l'accord de Kyoto et ses difficultés ultérieures, il faut s'attarder sur le fait que l'Europe, n'avait d'autre position commune en matière d'instruments économiques, qu'un volontarisme en matière de P&M coordonnées, sans pour autant qu'elle puisse en proposer un menu précis (elle affichait plusieurs 'listes à la Prévert' mêlant énergie solaire, écotaxes, normes d'efficacité énergétique, moteurs propres etc.). Son insistance fût perçue par les Etats-Unis et les autres pays de l'OCDE, comme visant à une surveillance internationale des choix de politique internes alors que les quotas d'émission présentaient l'avantage de la subsidiarité. Sur les mécanismes de flexibilité, l'Europe se

---

<sup>8</sup> Bodansky, D. "Quatre Leçons du processus de Kyoto. *Projet*, 2002, (270), pp. 77-84.

caractérisait par une extrême diversité de positions: le Royaume-Uni, Irlande, les Pays-Bas, en acceptaient le principe alors que l'Allemagne, le Danemark, l'Autriche affichaient une réticence explicite. Ne pouvant progresser sur les P&M, L'UE mis du temps en engager la négociation sur ce point car elle souffrait d'un manque d'expertise communément partagé ; experts de type un et deux s'accordaient sur leur nécessité mais cette expertise, jugée politiquement inopportune, n'avaient pu être validée par les Conseils des Ministres Européens. L'Europe ne pouvait faire son unité que sur le refus l'acceptation sans discussion des marchés de carbone et sur des objectifs ambitieux de baisse des émissions.

Elle afficha donc d'entrée des objectifs de -15 % d'émissions par rapport 1990, les États-Unis proposant 0 %. Pour apprécier la situation, il faut se rappeler que l'essentiel des baisses européennes étaient dues à la RFA (absorption de l'Allemagne de l'Est) et au Royaume-Uni (reconversion au gaz de son système électrique) alors que, en raison de leur croissance démographique (immigration) et économique, les États-Unis s'orientaient vers une hausse de 25 à 30 % de leurs émissions entre 1990 et 2010. Même avec un potentiel important de baisse d'émission à bas coût, un découplage de quelques 25 à 30 % par rapport aux tendances est aux limites du possible en raison de l'inertie des systèmes techniques et des comportements des consommateurs. L'accord se fera sur un chiffre de - 8% pour l'Europe, -7% pour les États-Unis et -5,2 % pour le total de l'Annexe B mais après inclusion dans le calcul de gaz à effet de serre autres que le CO<sub>2</sub> (CH<sub>4</sub>, Nox, N<sub>2</sub>O, HFC, Pfc, SF<sub>6</sub>) du piégeage de carbone par les forêts et d'une formule ambiguë concernant le carbone dans les sols, tous éléments ayant pour objectif d'amoinrir la tension sur le système énergétique.

La délégation américaine, qui pensait avoir fait des concessions limites sur les objectifs, les États-Unis s'attendaient à plus de compréhension du côté des mécanismes de flexibilité. Mais, calés sur une rhétorique à destination interne, ils les présentèrent comme une panacée en soutenant qu'il fallait en accepter le principe dès maintenant sans attendre d'en préciser les règles, l'encadrement juridique venant dans un second temps au fur et à mesure de l'expérience. Cette position, caricature d'idéologie libérale, était inacceptable par les Européens les plus ouverts et ne s'expliquait que par une volonté de couper court aux critiques des industriels en leur assurant que le système ne déboucherait pas sur une machinerie bureaucratique internationale. En réalité, il y avait ici une pure posture politique : les industriels américains étaient loin d'être si pressés de se lancer dans le commerce de permis et aucun dispositif n'était prêt ni à l'EPA ni au DOE. Mais ceci réveilla les réflexes anti-marchés et renforça le soupçon que les États-Unis ne cherchaient qu'une échappatoire vis-à-vis de tout effort domestique. L'UE résista à la tentative du fait accompli, imposa une rédaction précisant que les mécanismes de flexibilité doivent rester des compléments aux efforts nationaux, et fut près d'obtenir un compromis sur leurs conditions de régulation.

Mais, les négociations informelles avancèrent si lentement qu'il ne fût possible d'aborder ce compromis en séance plénière que le dernier jour. Juscanz et UE se heurtèrent alors à l'opposition du G77, qui avait été négligé pendant près de quinze jours, à la proposition de mise en place d'un mécanisme d'application conjointe. Comme le soulignera le président de la COP, Mr Raoul Estrada, ce mécanisme pouvait être perçu comme créant des sortes 'd'enclaves minières' comme au plus beau temps du colonialisme. De plus, la délégation indienne fit partager au Groupe des 77 l'idée qu'il était dangereux de laisser se développer un nouveau système d'échanges entre pays développés sans avoir de garanties sur les règles par lesquelles les autres pays pourraient un jour y rentrer. La menace de blocage fut totale lorsque le G77 demanda purement et simplement qu'aucune mention de mécanismes

d'échange ne figure dans le Protocole. La porte de sortie fut trouvée en dernière minute avec le MDP, qui est une innovation sémantique reprenant le même principe à l'appui d'une priorité au développement. LE G77 leva son veto sur les échanges de permis mais la définition de leurs modalités de mise en place sera repoussée d'un an, à la conférence de Buenos Aires. Kyoto restait un travail incomplet ("Kyoto's Unfinished Business")<sup>9</sup>

### **3.2.2. La querelle de la supplémentarité : l'oubli de l'économie et du reste du monde**

Une clause de supplémentarité des importations de carbone par rapport aux actions domestiques avait été insérée dans le Protocole à la demande des européens ; elle allait bloquer les négociations pendant trois ans. Plus les partisans de l'action aux E-U mettaient en avant les marchés de carbone comme champ d'initiative pour les entreprises et comme condition pour tenir des engagements « durs », plus certains Européens ne voyaient dans ces marchés une échappatoire pour éviter presque tout effort domestique. Après avoir milité en faveur de quotas (qu'ils pensaient plus tangibles que des taxes), les environmentalistes européens découvraient que la Russie et l'Ukraine, en pleine dépression économique, s'étaient vus attribuer des quotas excédentaires par rapport à leurs besoins, et qu'ils pourraient inonder le marché de réductions fictives (d'où le vocable de 'hot air').

Une autre source de réduction fictive venait du fait qu'il est difficile de séparer l'effet de nouvelles pratiques de celui des tendances existantes en matière de puits de carbone par les forêts ou les sols. Au total, ces pseudo-réductions résulteraient en un signal-prix trop bas pour orienter à long terme les choix technologiques et les comportements de consommation.

Un point de non-retour fût franchi lorsqu'en mars 1998, la délégation allemande proposa aux Ministres Européens de l'Environnement de traduire ce souci légitime sous la forme d'un plafond quantitatif imposé aux échanges. L'expression *concrete ceiling*, sera adoptée, avec l'aide de conseillers diplomatiques français contre l'avis des anglais et des néerlandais, sous l'argument de la préservation d'un axe franco-allemand. L'expression *concrete ceiling* a un fort pouvoir évocateur, celui d'une digue face au libre déploiement du marché, mais elle était inacceptable par la délégation américaine parce qu'elle minait l'équilibre du discours politique sur lequel elle comptait pour faire accepter le dispositif.

A partir de ce point, tout avis d'expert économique deviendra inaudible en Europe car politiquement inopportun. Il pouvait s'exprimer, *mezzo voce*, dans les couloirs du SBSTA ou de la Commission, mais jamais à la table des Ministres de l'Environnement et ni en coordination européenne officielle. Or, il y avait un consensus d'experts sur le fait que :

- la question de la supplémentarité résultait surtout des effets pervers rhétoriques. Le soupçon selon lequel les marchés de carbone seraient une pure échappatoire s'est répandu à partir de simulations montrant que les E-U importerait 85% des réductions théoriques. Mais ces chiffres, utilisés par l'Administration Clinton après Kyoto pour calmer un Sénat hostile, reposent sur des hypothèses irréalistes sur le comportement réel des marchés et ne tiennent aucun compte du coût macroéconomique de trop grands volumes d'importation de carbone. Or, dès qu'on introduit un peu de réalisme dans les simulations, les E-U font chez eux 52% et 66% des abattements nécessaires et remplissent spontanément la condition de supplémentarité. La faute des experts est, par peur d'être politiquement incorrects (car ce plus grand réalisme renchérit le coût du carbone) de n'avoir pas assez

---

<sup>9</sup> Jacoby, H.D.; Prinn, R.G. and Schmalensee, R. "Kyoto's Unfinished Business". *Foreign Affairs*, 1998, 77(4),

insisté sur ces paramètres,

- plafonner les achats externes de PEN avaient pour effet pervers de punir les pays à courbe de coût marginal 'pentue', donc pays le plus 'vertueux', le Japon, puis l'Europe elle-même ; les E-U, disposant de courbes de coût marginal plates compensaient leurs surcoûts internes par la baisse du coût de leurs importations (des plafonds aux échanges mondiaux font baisser le prix d'équilibre du carbone). Politiquement, cela signifiait que l'EU s'isolait du Japon;

- les seuls risques 'd'échappatoire' viennent d'un trop grand laxisme sur la séquestration de carbone ; mais le concept de *concrete ceiling* sur les échanges est impuissant à contrer ce risque puisque plus il y aura de puits plus sera élevé le niveau apparent d'abattement domestique,

- contraindre les achats de carbone restreint les flux vers le Tiers-Monde via le MDP en faisant baisser le prix du carbone international. Seule la Russie pourra pallier ce mécanisme en choisissant un niveau de vente son *hot air* qui maximise ses revenus et en reportant ses invendus en seconde période.

Le *concrete ceiling* paraissait donc si irrationnel que certains, aux Etats-Unis, furent amenés à penser que certains pays européens ne voulaient pas d'accord. De plus, les USA étaient informés par des contacts bilatéraux du fait que cette formule était loin de faire consensus en Europe. Son affichage contrastait d'ailleurs avec le flou de l'Europe sur les règles d'observance ; l'UE insistait sur la création d'une instance internationale pour juger si un pays était en observance mais sa référence à des *bindings consequences* n'impliquait aucune pénalité économique réelle, ce qui rendait sans objet la condition de supplémentarité.

Comme l'équipe de négociation allemande avait su faire partager l'idée qu'il s'agissait d'une monnaie d'échange pour la négociation finale, 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 (taxes à l'importation de carbone, indicateurs de minimum d'action domestique). Toute exploration de ce type était bloquée sous l'argument que les ONG environnementalistes la dénonceraient comme une trahison de la spécificité communautaire.

Pendant ce temps, le G77 restait un spectateur négligé. Les E-U comptèrent lors de COP4 sur une 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. A COP4 (Buenos Aires) un antagonisme reposant sur une dynamique de groupe autour d'artefacts rhétoriques s'est donc avéré assez puissant pour que les acteurs négligent le risque du temps perdu : faute d'accord à COP4, la COP5 de Bonn serait un round d'observation, et le dénouement de la négociation s'effectuerait à COP6, en 2000. Sa préparation se faisait en pleine campagne électorale américaine où le candidat Bush reprocherait à l'administration démocrate d'avoir signé un accord qui forcerait les citoyens américains à 'walk to work'. Il est difficile de savoir au nom de quelle expertise les délégations européennes prirent ce risque ; inadvertance ? enfermement dans une dynamique de groupe ? sensibilité au jugement de la presse et de mouvements environnementalistes prompts à dénoncer tout recul sur l'intégrité environnementale ? non volonté d'aboutir de délégations de pays divisés sur des points essentiels ?

### ***3.2.3. Un compromis possible trop tard entrevu***

Pendant la préparation de COP6, la délégation américaine négociait le dos au mur et visait un compromis prévenant l'accusation d'irresponsabilité faite par les républicains. Pour ce faire il y avait deux voies possibles:

- inclure beaucoup de puits de carbone dans le système ; cette opération présentait l'avantage de réduire la pression 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 finançant des projets dans les pays en développement, d'où une incitation réelle pour les pouvoirs publics à adopter des mesures internes pour éviter ces paiements extérieurs.

Du point de vue environnemental, la différence entre les deux options est réelle: dans la première on modifie les cibles de Kyoto dès aujourd'hui (malgré leur respect formel) en comptabilisant des réductions dont la réalité et la qualité (le carbone piégé par les forêts est un jour en parti rejeté) sont incertaines ; dans la seconde, on garde les objectifs de Kyoto et on ne les modifie que s'il s'avère qu'ils introduiraient des tensions économiques et sociales trop fortes. Cette deuxième option fit l'objet de nombreux travaux courant 2000 et il en ressort qu'un compromis était possible (Hourcade-Gherzi, 1998). Pour ce faire il fallait simplement que chaque partenaire reste cohérent avec ses propres positions :

- pour les E-U, qui craignent des prix du carbone démesurés, un prix-plafond constitue une meilleure assurance qu'un supplément de puits ; celui-ci baisse chaque évaluation du prix du carbone mais pas leur variance. En d'autres termes, si on se fie aux modèles pessimistes il faut un montant très important de séquestration pour ramener les coûts dans des fourchettes raisonnables,

- pour l'Europe, qui est si optimiste sur les coûts qu'elle craint des prix trop bas) un prix plafond est sans risque dès lors qu'il est significatif car on ne l'atteint pas. Même avec seulement 35\$/tC, on a 50% de chances d'atteindre Kyoto et une quasi certitude de baisser de 1% les émissions de l'Annexe B par rapport à 1990 si on affecte une crédibilité trois fois plus élevée aux modèles optimistes qu'aux modèles pessimistes.

Les deux solutions étaient combattues par les ONG, au nom de l'intégrité environnementale, ceci à partir d'un double effet d'optique :

- leur raisonnement consistait à comparer les 'tonnes manquantes' avec une hypothèse de réalisation totale des objectifs de Kyoto ; or ceci revient à nier l'existence d'une limite supérieure de la disponibilité des consommateurs à payer pour la précaution climatique. Dès qu'on accepte de partir de la réalité de cette limite, on constate que le prix-plafond au contraire permet de récupérer une partie des tonnes manquantes, parce qu'il abonde un fonds d'observance finançant des projets d'abattement.

- l'expertise du Giec montrait bien, on l'a vu, que l'intégrité environnementale est un problème dynamique et ne peut se mesurer à l'écart par rapport à la cible de Kyoto. Sécuriser les anticipations des acteurs à un niveau de 35 à 50\$/t et stabiliser les émissions de l'Annexe B à leur niveau 1990 reste totalement compatible avec l'adoption future d'une cible de 450 ppm, si nécessaire.

Insérée dans les documents préparatoires sous une forme compatible avec la constitution américaine,

cette formule de prix-plafond ne fut jamais officiellement discutée par la coordination Européenne pendant les deux semaines de La Haye ; elle était accusée d'affaiblir 'prématurément' le *concrete ceiling*. En réalité, l'Allemagne était très réticente à l'idée d'un fonds d'observance impliquant des paiements extérieurs et elle militait pour une récupération des tonnes manquantes en deuxième période via des programmes nationaux. Le point faible de l'expertise fut ici le manque de coordination entre économistes et juristes. Pour ces derniers, l'idée d'un prix maximum faisant office de pénalité d'observance est perçue comme minant leurs efforts en faveur d'un régime juridiquement contraignant. Il est symptomatique qu'ils aient été très convaincants vis-à-vis des ONG, en Europe et aux E-U, en jouant sur le réflexe anti-économique et en assimilant une pénalité à une indulgence.

Les ministres Européens réitérèrent jusqu'au bout leur position de *concrete ceiling*, malgré les appels de Mme Voynet à plus d'imagination. 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. Certains pays firent savoir qu'ils seraient ouverts à une logique de prix plafonds mais ils en laissaient le risque politique à la présidence française ou aux E-U. Ceux-ci furent à deux doigts de prendre ce risque mais, Daniel Bodansky, coordinateur du dossier climatique au Département d'Etat explique comment l'équipe Clinton recula au dernier moment 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 crédible susceptible d'isoler, au sein du G77, une Arabie Saoudite adversaire de la ratification (et soutien constant de l'idée de *concrete ceiling*). Une telle offre devait comporter à la fois un volet institutionnel (représentation dans les organes de la Convention, réforme du Fonds pour l'Environnement Mondial) et un volet financier. L'Europe, malgré la France, les Pays-Bas ou le Danemark, était bloquée par son peu d'allant sur le fonds d'observance, par 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, opposition renforcée par des réticences allemandes.

Le texte de Jan Pronk, président de la Conférence mettait chacun au pied du mur un jour avant la clôture officielle, il proposait un 'paquet' contenant des offres claires au G77 et donnant aux E-U et au Japon ce qu'ils voulaient, à savoir des puits supplémentaires. L'option pénalité d'observance restait dans les textes de discussion mais disparaissait du paquet Pronk puisque, soutenue comme option seconde par les E-U, elle n'avait reçu aucun support officiel de l'Europe. Il restait donc, pendant la nuit, à nouer enfin la discussion autour de concessions 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 l'échec chacun comprit que la vraie alternative était entre un accord environnementalement impur et une absence d'accord laissant toute marge de manœuvre à l'administration Bush. Des contacts furent pris pour essayer d'éviter un échec total, et la seule solution fut de déclarer que COP6 était simplement interrompue et qu'une deuxième session se tiendrait quelques mois plus tard à Bonn.

Entre-temps, le rejet formel de Kyoto par le président Bush, change la donne. Cette décision créa un mouvement unanime de refus face au diktat des E-U. Les Conférences de Bonn puis de Marrakech furent marquées par une volonté de ne pas laisser démanteler près de dix ans d'efforts et de montrer

aux États-Unis qu'ils ne pouvaient décider seuls de l'interruption de tout un processus international. Dans un contexte où il fallait sauver l'essentiel, la pression des ONG sur l'intégrité environnementale baissa d'un ton et l'absence des E-U permit à l'UE d'accorder au Canada, à l'Australie, au Japon et même à la Russie de généreuses quantités de séquestration. Elle pouvait être d'autant plus généreuse qu'on n'avait pas à afficher les quantités qu'il eût fallu accorder aux E-U sur la même base d'appréciation. Mais le point central est que, en l'absence du marché américain, le danger existe plus que jamais que la vente par la Russie et l'Ukraine de leurs quotas excédentaires n'induisse un prix de carbone très faible, bien plus faible en tous cas que le prix plafonds du carbone qui aurait pu être négocié à La Haye. Ceci a pour conséquences de rendre fictif le principe de complémentarité et de réduire très fortement les transferts nord-sud à travers le mécanisme de développement propre.

#### 4. Convocation de l'expertise et rhétoriques politiques

Que fait ressortir cet historique ? D'abord l'importance de la déconnexion entre ce que dit l'expertise économique et ce qui est reçu par les négociateurs, déconnexion qui se traduit par un écart apparent entre intérêt bien compris de chacun des acteurs et contenu des positions soutenues. Ensuite aussi le rôle du tempo diplomatique ; chaque conférence devant s'achever sur un succès, la pression diplomatique l'emporte, disqualifiant les autres formes d'expertise lorsque celles-ci gênent l'écriture d'une rédaction acceptable par tous. L'efficacité des faits acquis diplomatiques vient de ce qu'ils génèrent un effet de légitimité, fortement irréversible jusqu'à la crise finale, celle du rejet du Protocole par les E-U.

Reste alors à comprendre pourquoi, à chaque moment d'accélération de la négociation, on n'a pu éviter l'apparente irrationalité collective dans laquelle on s'enfermait. Le compromis de Marrakech est en effet en deçà de ce que les américains auraient accepté dès Buenos Aires et son adoption deux ans plutôt aurait créé une dynamique qui aurait rendue politiquement plus coûteuse la dénonciation du Protocole par le président Bush. Ici le point délicat est de comprendre par quel canal certaines expertises ont été jugées non souhaitables, certaines options *non starter* ou *non timely*. Ne pouvant être exhaustif, on s'appuiera sur trois cas dans lesquels l'irrationalité collective apparente est criante.

Le premier concerne la troisième option de *concrete ceiling*. Admettons que la thématique de 'l'horreur économique' nous ait convaincu que les économistes sont gens trop étroits, et que nous n'acceptons pas la thèse selon laquelle tout plafond aux échanges pénaliserait les pays à coûts d'abattements les plus élevés. Relisons la formulation exacte de cette troisième option censée ouvrir un espace de compromis avec les E-U "shall meet their emission commitments *primarily* through domestic action since 1990"<sup>10</sup>. En fait pour appliquer cette formulation, il faudrait pouvoir déterminer la différence entre un scénario de base « sans mesures domestiques » et les performances réalisées. Or ce scénario de base est tout simplement non observable surtout à plus de dix ans d'échéance. Pour s'en tenir à un seul exemple, le Commissariat Général du Plan publiait en France trois scénarios plausibles à échéance 2010 conduisant à des besoins d'abattements des émissions compris entre 101 et 131. Pour démontrer l'ampleur de son effort domestique, il suffisait à la France de prendre pour scénario de référence le chiffre le plus élevé. En d'autres termes, les quinze ministres de l'environnement européen se sont réunis à plusieurs reprises pour confirmer, impavides, une formule strictement incalculable, donc inapplicable, donc non négociable.

---

<sup>10</sup> Jan Pronk, *Note by the President of COP6—23 November 2000* (UNFCCC 2000, p.4), La Haye

Le second porte sur la question des pénalités pour non observance ; en l'absence de volonté politique d'envisager un lien entre la Convention Climat et l'OMC, la seule pénalité économiquement efficace est celle d'un paiement effectif du pays ne respectant pas ses engagements, c'est-à-dire, d'un transfert de fonds hors de son territoire. Cette solution était envisagée soit dans la proposition Brésilienne soit dans la formule de prix-plafond. Cette dernière ne put être examinée en raison de l'activisme de certaines ONG qui y voyaient un mécanisme quasiment immoral (du type rachat des indulgences) où le 'fautif' serait dégagé de ses engagements moyennant paiement. Or la formulation retenue à Marrakech est la suivante : "consequences applicable by the enforcement branch include: declaration of non-compliance; submission of a compliance action plan; deduction from the Party's assigned amount of the second commitment period of a number of tonnes equal to 1.3 times the amount, in tonnes, of excess emissions; and suspension of eligibility to use the mechanisms." <sup>11</sup>

L'emploi du terme 'pénalité' masque ici le fait qu'un programme national de récupération n'est autre qu'un emprunt sur le futur assorti d'un taux d'intérêt, qu'il n'implique aucune charge pour le pays (les fonds dépensés restent sur place) et ne fournit aucune garantie que chaque gouvernement ne passe indéfiniment le fardeau à son successeur (en attendant la dévalorisation de la dette cumulée). Cette position apparemment 'dure' conduit en fait à l'impunité et à l'absence d'incitations à agir. Or, le même Conseil des Ministres Européens qui avait rejeté l'idée d'emprunt de permis d'émettre à Kyoto (en raison de l'incertitude du recouvrement) l'admettait sans peine une fois renommé pénalité.

Le troisième est l'abandon du soutien français à la proposition Rippa di Mennea de taxe mixte carbone énergie. On a vu que cet abandon était lié au fait que cette taxe toucherait aussi l'énergie non carbonée qu'est le nucléaire et, par ailleurs affecterait la compétitivité de l'industrie française. Or, sans faire beaucoup d'économie, on voit qu'aucun de ces arguments ne tient pas. Concernant le nucléaire, la taxe mixte aurait du être comprise, par les partisans du nucléaire, comme une occasion unique de lever les conséquences du veto anti-nucléaire chez beaucoup de non partenaires ; économiquement, la formule choisie lui accordait un avantage réel, certes moins important que dans le cas d'une taxe carbone pure, mais ce dernier était fictif puisque tout à fait impossible à imposer. Sur les questions de compétitivité, il est clair que la France, encore plus que l'Europe, ne pouvait que gagner à la taxe Européenne, tout simplement parce que son industrie est moins intensive en énergie et s'approvisionne, grâce au nucléaire, à un système électrique peu touché par la composante carbone de la taxe.

Au total, il y a eu là un effet d'hypnose, peut-être dû à un réflexe anti-écologie, ou à l'affichage de sérieux vis-à-vis d'industriels eux-mêmes peu informés, qui est d'autant plus surprenant qu'après tout, il était aisé d'appuyer cette proposition en conditionnant sa mise en œuvre à son application par les USA et de l'utiliser comme arme diplomatique vis-à-vis des pays en développement.

Sur ces trois cas extrêmes, la seule expertise qui semble compter est celle de la rhétorique politique pensée dans un cercle étroit de décideurs. Il faut d'abord se rappeler ici que les trois types d'experts convoqués ont leur propre mode de fonctionnement. Les scientifiques sont sélectionnés par voie de reconnaissance par les pairs et leur carrière est fortement déterminée par des effets de réputation qui tiennent à leur capacité à publier dans des revues à comité de lecture et à résister aux pressions politico-médiatiques. Le Giec, processus d'expertise collective dotée de règles formelles, donne à ce cercle d'expertise une capacité de résistance que les autres cercles ne possèdent pas. Sa faiblesse est bien entendu la tentation du retrait sur l'Aventin lorsque la dimension politique de l'expertise devient prégnante. La légitimité des fonctionnaires vient, elle, de leur compétence professionnelle et du fait

qu'ils sont mandatés par leur gouvernement. Ils ont, dans les pays démocratiques une certaine autonomie par rapport à leur ministre mais ils sont contraints par les exigences de leur mandat et du tempo diplomatique. Viennent enfin les conseillers du prince, membres de cabinets ministériels. Ils ont été nommés par le ministre lui-même en raison de leur compétence technique mais aussi de leur capacité d'analyse politique sur les dossiers concernés. Leur valorisation personnelle passe par l'effet de réputation qui résulte de ce que le ministre lui-même pourra dire d'eux. C'est cela leur véritable contrainte, contrainte qui ne pèse pas sur les scientifiques et beaucoup moins sur les fonctionnaires, même dans un pays comme les E-U où le système des dépouilles n'empêche pas une certaine permanence. Le véritable danger qu'ils courent est la 'disgrâce', d'où l'attention qu'ils portent à l'état d'esprit de leur ministre (ce qui ne veut pas dire servilité).

Les deux premières catégories d'experts ont pour elles la durée, fondée sur la dynamique propre des disciplines scientifiques pour les premiers, la légitimité administrative pour le second. Les conseillers du prince constituant la composante la plus volatile du système ; mais ils en sont, à chaque moment tactique, les agents les plus importants. Ce sont eux qui mettent en forme l'information pour les ministres, y compris en éliminant les informations politiquement incorrectes dans un lieu et dans un temps donné. Dans le filtre des expertises ils peuvent jouer sur un registre imbattable, celui des experts enfermés dans leur tour d'ivoire, incapable d'intégrer les subtilités de la politique et, concernant les économistes celui du réductionnisme économique. Il suffit alors de jouer sur la rhétorique 'la politique aux commandes', thématiques justifiées dans un univers démocratique, mais qui suppose que le ministre et les députés soient dûment informés et que les porte-parole de la société civile exprime vraiment la réalité de ses attentes.

Les conseillers du prince apportent, certes, une compétence politique. Mais ils doivent aborder ici des thèmes fort peu classiques, qui n'apparaissent pratiquement pas dans les programmes nationaux des grands partis, et pour lesquels il est d'autant plus difficile de saisir la volonté populaire que les ONG défendant l'environnement global sont loin d'avoir la capacité d'expression des grands syndicats ou des grandes associations caritatives. Ici, tout se joue sur la compréhension par chaque ministre de ce qu'est 'son' opinion publique et s'il y a bien des domaines où la crise de la représentativité est indéniable c'est celui de l'environnement global. Une anecdote le confirmera. En mars 2000, un compromis se forge au sein de l'administration française pour accepter le principe des permis d'émissions négociables. Simplement, pour ne pas mettre en porte-à-faux Mme Voynet par rapport à certains réflexes des Verts <sup>12</sup> il est fait mention que le système français se mettrait en place dans la perspective de la mise en place de marché des permis d'émissions négociables européens puis mondiaux. Restait à savoir si la rédaction laisserait entendre que la France prenait en quelque sorte l'initiative. Sur quoi, *le Monde* du 21 janvier 2000 titre en première page : « Lionel Jospin se convertit à l'idée américaine des permis d'émission des droits à polluer ». *Libération* du lendemain peut parler d'une crise entre Lionel Jospin et Mme Voynet. On entre ici dans le cadre de la prise au piège de responsables politiques par un effet médiatique : notion de conversion, de ralliement à une idée américaine, donc de trahison d'une idée européenne, notions de droits à polluer alors que les permis d'émissions négociables ne sont finalement qu'une autorisation administrative d'émissions assortie d'un moyen de flexibilité au cas où l'allocation des quotas serait trop injuste. Or l'opinion publique se joue ici sur le titre des journaux ou

---

<sup>11</sup> Summary of the Seventh Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change, Earth Negotiations Bulletin published by The International Institute for Sustainable Development (IISD)

<sup>12</sup> ceux-ci ne sont pas unanimement contre les marchés du carbone ; pour A.Lipietz, par exemple, ils pourraient devenir un des moyens importants de transfert en direction du Tiers-Monde

sur la présentation du journal de 20 heures. Cela a suffi pour bloquer le processus, perdre quelques mois de préparation, et rendre difficile une exploration ouverte des moyens de compromis avec les Etats-Unis.

En fait, l'expertise politique est fort incertaine en ces domaines et elle crée un filtre à l'accès à l'expertise primaire par les politiques, sans parler du public<sup>13</sup>. Mais le plus grave est probablement que l'expertise directe est convoquée sur des thèmes issus des aléas tactiques de négociation et pas toujours sur les vrais enjeux. Précisons en ici trois qui expliquent l'irrationalité apparente du processus.

- le compromis par lequel l'industrie allemande a obtenu dès 1992 le renoncement à des taxes carbone en échange d'accords volontaires ; ayant gagné des permis d'émissions gratuit elle ne peut être favorable à un régime de permis d'émissions payant et à la mise en place de mécanismes de comptage instaurant un droit de regard sur ses propres compromis internes<sup>14</sup>.

- la question Nord-Sud : tout compromis permettant de réunir les pays du Tiers-Monde derrière l'Europe, et d'isoler l'Arabie Saoudite au sein du G77 reposait sur le prélèvement d'une taxe sur les échanges de permis d'émissions pour leur fournir des moyens d'assistance technique et scientifique complémentaires aux mécanismes de la développement propre. A Kyoto, la seule taxe de ce type était prévue sur le MDP ce qui revenait à taxer les seules opérations menées dans les pays pauvres. On butta ici sur une double réflexion : le premier était la réticence des ministères des finances de voir se créer un mécanisme de création automatique de transferts en direction des pays en développement, sans garantie sur l'usage des fonds ; le second était l'attitude diplomatique, très présente au Royaume-Uni, aux États-Unis, mais aussi dans d'autres pays, visant à taire ce type d'idée pour ne pas se priver d'un moyen d'incitation à prendre des engagements dans une période future,

- le dilemme risque effet de serre - risque nucléaire : ce dilemme, non tranché explicitement avait été un des facteurs majeurs de l'échec de la taxe européenne en 1992. Il s'avèrera aussi déterminant à COP6. Le lendemain de la publication par Pronk d'un projet de compromis bien éloigné des positions européennes, on pouvait s'attendre à ce que l'Europe s'unisse derrière son président en exercice, Mme Voynet. Or, dès la première réunion de coordination européenne un texte circula, signé par dix pays à l'instigation de l'Autriche, demandant qu'en raison de ses risques intrinsèques, tout projet nucléaire soit retiré du MDP. Ce texte était bien évidemment inacceptable pour Mme Voynet, ministre vert peu soupçonnable de sympathie vis-à-vis du nucléaire, on la voyait mal en effet, au détour d'un amendement sur le MDP reconnaître officiellement que environ 80 % de l'électricité produite en France est dangereuse, et contredire ainsi la position de son gouvernement. Un tel texte augurait mal de la solidarité interne de l'union. Un peu plus tard, le ministre « vert » allemand, Mr Trettin, protestant de sa bienveillance quant à l'idée d'une taxe sur le mécanisme d'échange de carbone, conclu en disant que le contribuable allemand n'accepterait une telle solution qu'au service d'un accord international environnementalement sain, c'est-à-dire sans puits de carbone et sans nucléaire dans le MDP.

---

<sup>13</sup> la composante économique des rapports du Giec n'est pratiquement jamais citée dans les articles de presse sur l'effet de serre, ce qui n'empêche pas ces articles de suggérer ou bien que tout ceci est ruineux ou bien qu'il est scandaleux qu'on ne fasse rien

<sup>14</sup> Cette position s'est retrouvée pour l'industrie chimique dans la directive européenne sur les permis d'émissions négociables,

Le fait de savoir si l'industrie doit ou non payer une taxe implicite ou explicite sur ses émissions, le fait de savoir s'il est opportun de prévoir de mécanismes de transfert de fonds automatique en direction des pays en développement tant que n'existent pas de fortes garanties sur leur utilisation, le fait enfin de ne pas vouloir que le dossier effet de serre soit l'occasion de relance d'une énergie que l'on juge dangereuse, tout ceci constitue des débats forts légitimes. Mais il est intéressant de constater que les commandes d'expertise faite au cours des trois années qui ont précédé COP6 n'ont pas porté sur ce point-là, voire les ont soigneusement évités.

## CONCLUSION

Il serait vain de prétendre tirer de ce qui précède des recettes institutionnelles pour réduire les 'pertes en ligne' entre les niveaux d'expertise, et éviter que tout ce joue in fine sur des rhétoriques politiques aux effets souvent non maîtrisés. Il semble en revanche possible d'en tirer des leçons générales sur ce qui devraient constituer les pré-requis intellectuels d'un lien plus efficace entre expertise et décision.

a) Séparer à tout moment l'analyse des options au niveau de 'l'intérêt bien compris des acteurs' et le diagnostic sur l'acceptabilité politique de ces mêmes options. L'intuition politique de l'acceptabilité est à la fois nécessaire et fragile dans des dossiers si inédits ; on a vu comment l'option taxe avait été disqualifiée en Europe sur une vision des E-U que démentait la ligne politique suivie par Clinton, comment les permis d'émission négociables étaient vus comme un outil de mobilisation de l'industrie alors qu'une part importante de celle-ci restait sceptique, comment la taxe sur les échanges avait été bloquée par peur d'une surenchère des pays en développement, comment l'idée d'un prix-plafonds avait été, sans plus ample examen, jugée inacceptable par les écologistes. A chaque fois, il s'agissait plus de rumeurs que d'analyse dûment fondée. Si on fait la liste de ce qui fut jugé, sur quinze ans, politiquement inacceptable par les experts proches des décideurs politiques, on s'apercevra que l'espace des possibles est nul : pas de taxe carbone car elle est inacceptable par les automobilistes, pas de permis négociable réfutés par les environnementalistes, pas de recours à l'OMC, pas de taxe sur les échanges de carbone etc... Le jeu politique a sa logique ; l'important, et c'est une question d'organisation de l'expertise dont le Giec est un exemple, est que des choix tactiques ne conduisent ni à interrompre l'expertise sur toutes les options envisageables, ni d'introduire des filtres prématurés à la circulation ouverte de cette expertise.

b) Ne pas transiger sur les controverses d'expert et l'incertitude : il est banal de constater que les décideurs politiques demandent à l'expertise des réponses. Or, la clef de la négociation climat est le fait de l'incertitude. L'analyse permet certes de resserrer les divergences, mais ne peut les faire disparaître car elles viennent à la fois d'incertitude intrinsèques du monde réel et d'interprétations légitimement différentes des mêmes données. Les économistes ont échoué, malgré les efforts du Giec, à expliquer les raisons de ces incertitudes et pourquoi il fallait en tenir compte dans le dessein même des dispositifs mis en place. C'est que la pression de la commande est ici très forte : on veut une étude pour avoir un chiffre et on est déçu avec une 'fourchette'. Or, politiquement, c'est bien l'ampleur de cette fourchette et ses causes profondes qui comptent ; en effet, un accord global ne peut, par principe se réaliser que s'il réunit optimistes et pessimistes sur les coûts, optimistes et pessimistes sur les risques climatiques. L'expertise, hors d'état de trancher entre visions du monde légitimement différentes, peut contribuer à cerner les espaces possibles pour un processus pendant lequel de l'information pourra être acquise, de même qu'une meilleure perception par chacun de ses intérêts réels et de ceux des autres partenaires,

c) Créer, très en amont, un langage commun sur les lignes de conflit potentielles. Ce n'est pas pendant les derniers jours ni même les derniers mois d'une négociation qu'on peut revenir sur des faits acquis rhétoriques imposés par le tempo diplomatique et dont les effets structurants sont peu maîtrisables (affichage d'objectifs quantitatifs à Rio, invention du *concrete ceiling*). La dominance des experts de type trois, des conseillers du prince est incontournable dans ces phases. L'enjeu est donc de créer très en amont un langage commun, non seulement entre experts de type un et deux, mais aussi entre experts et politiques pour éviter les enfermements dans des discours *in fine* non assumés car ne correspondant ni à l'intérêt ni aux volontés politiques réelles des parties prenantes. Cela exige en principe des lieux en forme de forum hybrides, mais aussi probablement une volonté politique de transformation des routines administratives.

### Références bibliographiques

- Bodansky, D. (2002) "Quatre Leçons du processus de Kyoto. *Projet*, 270, pp. 77-84
- Fourçans, A., *Effet de serre: le grand mensonge ?*. Paris, Seuil, 137 p.
- Jacoby, H.D., Prinn, R.G., Schmalensee, R. (1998), "Kyoto's Unfinished Business". *Foreign Affairs*, 77(4), pp. 54-66
- Hourcade, J.C., Ghersi, F., (2002), "The Economics of a Lost Deal : Kyoto – The Hague – Marrakesh", *The Energy Journal*, vol. 23, n° 3, 26 p.
- Kohler, P., *L'imposture verte*. Paris, Albin Michel, 2002, 393 p.
- Yves Lenoir, (2001), *Climat de panique : la vérité sur le réchauffement de la planète et ses conséquences*. Favre
- interview d'Yves Lenoir, (2002), *La recherche*, n° 358
- Pronk, J. (2000), *Note by the President of COP6—23 November 2000* (UNFCCC 2000, p.4), La Haye
- Sinaï, A. *Le Monde Diplomatique*, février 2001
- Sorman, G., *Le progrès et ses ennemis*. Paris, Fayard, 2001, 305 p.
- Weyant J. P. et J. Hill, éd. (1999). "The Costs of the Kyoto Protocol: A Multi-Model Evaluation". *The Energy Journal* Special Issue
- (2002), Summary of the Seventh Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change, Earth Negotiations Bulletin published by The International Institute for Sustainable Development (IISD)

