

Le développement durable : réconcilier économie et écologie

Partie 3 : Concepts, négociations et premier bilan¹

Comme évoqué dans les articles précédents, la majorité des pays ont pris conscience de leur rôle à jouer dans le sens d'une préservation durable de notre écosystème². Le point de départ a été la conférence de Rio (1992). Le protocole de Kyoto (1997) a dû être complété par différents accords (Conférence des parties – COP) afin de le rendre opérationnel.

Jean-Louis
Reuter

Nous montrons d'abord les instruments présentés par l'économiste pouvant intervenir et influencer le libre jeu de l'économie de marché. Puis nous esquissons brièvement l'enjeu international en matière de consommation et de commercialisation de l'énergie.

Les instruments

Les instruments se classent en deux catégories³ :

Les contrôles directs

D'un point de vue historique, cette régulation directe a été mise en place la première. Nous parlons ici de logique juridique. On constate un dégât causé par la production et pour l'endiguer, on applique une régulation directe sous forme de contingentements quantitatifs⁴ : d'un côté, nous avons les normes (normes techniques, d'exploitation, de qualité) qui limitent les quantités de produits toxiques déversés dans l'environnement ou incorporés dans le produit. L'inconvénient est que souvent, la norme appliquée reste en dessous de la meilleure technique disponible. S'y ajoute le poids des groupes de pression de l'industrie touchée par la norme qui est utilisée dans une optique d'amélioration de la rentabilité au détriment de l'environnement. Le deuxième instrument dans le cadre de la régulation directe est la limite quan-

titative (interdiction, amende, mesure de police). Il s'agit de l'interdiction pure et simple d'un certain ingrédient (p.ex. le phosphate dans la poudre à lessive) lors de la production d'un bien. Ces mesures peuvent facilement être mises en place et l'acceptation du consommateur est élevée.

Les instruments incitatifs

Le premier moyen est l'écotaxe⁵. Identifions celui qui pollue l'atmosphère et taxons-le. La taxe augmente ses coûts de production. Soit il va la répercuter sur son prix, ce qui le rendra moins compétitif par rapport à la concurrence, soit il essaie d'investir dans des procédés de production moins polluants, réduisant par là la pollution. Par ailleurs, les taxes encaissées par l'Etat peuvent être investies dans diverses mesures écologiques. Le problème réside dans l'évaluation en unités monétaires d'une maladie ou d'une anomalie causée par la pollution. S'y ajoute que dans le pire des cas, on ne voit qu'une augmentation des prix sans réel effort d'améliorer le système. Pourtant, le défenseur de la taxe la qualifie d'incitative. Le changement des prix devrait inciter le consommateur à chercher un bien substituable.

Jean-Louis Reuter est professeur en sciences économiques à l'Ecole privée Fieldgen et président de la CNPSES (Conférence nationale des professeurs en sciences économiques et sociales).



Le deuxième moyen se présente sous forme de permis d'émission. On définit une certaine quantité de rejets polluants par nation ou entreprise et on attribue pour cette quantité un permis d'émission. L'entreprise qui n'utilise pas entièrement la quantité fixée peut « vendre » une partie de son permis d'émission à celle qui pollue à un niveau supérieur. L'avantage de cette deuxième méthode est le fait que l'Etat fixe la quantité à polluer, ce qui n'est pas le cas pour l'écotaxe.

L'objectif de réduction drastique des émissions nocives ne peut être atteint que graduellement. Pour cela, l'Etat doit réduire petit à petit les certificats d'émission. Le but poursuivi est de créer un marché de « droits à polluer » (expression négative et transformée en « permis d'émission » par ses défenseurs). Comment fonctionnent-ils ?

Comme pour tous les marchés, nous avons un côté offre (entreprise qui grâce à de nouvelles technologies voit ses rejets nocifs diminuer) et un côté demande (entreprise qui ne possède pas assez de certificats et doit s'en procurer). Le fonctionnement de ce marché est identique à la Bourse. Si le prix augmente, il devient plus intéressant pour l'entreprise d'investir dans de nouvelles technologies moins polluantes. Nous sommes donc bel et bien en présence d'une mesure incitative.

L'embarras du choix

Le protocole de Kyoto (1997), visant à réduire les rejets en CO₂, a retenu ce dernier critère, même s'il reste des problèmes à surmonter pour faire de cet instrument un moyen efficace pour la lutte contre la pollution⁶.

Comme les permis négociables s'appliquent à des pollutions importantes, il devient ainsi nécessaire de l'accompagner par les mesures du contrôle direct qui s'appliquent alors aux autres pollutions. L'attribution des permis aux entreprises incite aussi à compléter cet instrument par d'autres mesures. Si au départ, on distribue gracieusement les certificats, l'esprit incitatif n'existe qu'à partir du moment où le marché fonctionne d'une manière concurrentielle. Si la mise en circulation

initiale se fait par enchère publique, il se peut que l'entreprise financièrement la plus importante s'approprie un stock important de droits, mais il se peut aussi bien que des associations environnementales achètent les droits, provoquant par la suite une augmentation des prix. Il faut donc compléter l'instrument des certificats d'émission.

La question de la distribution nous mène plus loin. Si nous retenons par exemple le critère du nombre d'habitants par pays, les pays en voie de développement n'auraient pas encore atteint leur quota, tandis que les pays industrialisés sont déjà largement au-delà du leur. Puis comment faire lorsque le nombre de pollueurs est trop élevé ? Il est difficilement imaginable d'attribuer ce critère aux conducteurs automobiles, sachant que pour les uns, les déplacements parfois très longs sont vitaux et que pour d'autres, ceci n'est pas le cas. Se pose aussi la question du contrôle.

Le protocole de Kyoto

Dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC, adoptée en juin 1992 lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro, au Brésil), les délégués de 160 pays se sont réunis à Kyoto en décembre 1997 pour tenter d'offrir une réponse internationale au réchauffement climatique des cinquante dernières années. Les négociations ont débouché sur un traité obligeant les Etats à réduire les émissions de six gaz à effet de serre (GES) entre 2008 et 2012, par rapport aux niveaux de 1990. Trois conditions à l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto :

1. il doit être ratifié par au moins 55 pays (condition atteinte en mai 2002 avec la ratification par l'Islande) ;
2. ces pays doivent représenter au moins 55 % des émissions de CO₂ de l'ensemble des pays développés (condition atteinte en novembre 2004 avec la ratification par la Russie) ;
3. l'application nationale du protocole doit se faire 90 jours après la dernière ratification.

Entré en vigueur le 16 février 2005, le protocole de Kyoto laisse les pays participants libres du choix des moyens mis en œuvre pour atteindre leurs objectifs (permis d'émission, mise en œuvre conjointe et mécanisme de développement propre).

Il faut une intervention de l'Etat pour contraindre le consommateur à réagir, mais aussi pour forcer l'industrie à accélérer la recherche et le développement dans le sens des technologies nouvelles à basse consommation en énergie.

Le choix devient aussi politique : le permis négociable permet de prévoir et de planifier la réduction de la pollution, tandis que les répercussions sur les prix ne sont pas prévisibles. En ce qui concerne la taxe, nous avons l'effet inverse : le coût est connu, alors que la réduction de la pollution ne l'est pas. Quoi qu'il faille ajouter qu'en observant la situation réelle, il paraît que les Etats ont distribué trop de permis à émission à leurs entreprises, car les émissions de CO₂ dans l'atmosphère sont inférieures aux permis distribués. D'après le rapport de l'UE pour 2004 (15 mai 2006), quelque 44 millions de tonnes d'émissions ne sont pas utilisés par l'industrie. Si la rareté d'un bien ou d'un service fait augmenter son prix, l'abondance provoque le phénomène inverse : le prix d'une tonne de CO₂, qui a atteint un niveau de 30 euros, est tombé à 10 euros après publication des chiffres par l'UE.

Vu les problèmes non encore résolus à l'instant, il paraît indispensable de faire accompagner les politiques de protection de l'environnement par un certain nombre d'autres mesures. Citons notamment les dépôts de garantie comme pour les bouteilles vides, ce qui permet d'atteindre un niveau optionnel de retour de ces bouteilles, ou encore une assurance obligatoire pour les dégâts environnementaux, mais aussi l'éducation dans le sens d'une prise de conscience des problèmes environnementaux et dans le sens d'une initiation d'un processus de recherche.

Le tableau ci-dessous – établi par Bürgenmeier – permet de résumer les avantages et les inconvénients des différentes politiques.⁷

Nous avons déjà évoqué les mesures de « contrôle direct » qui ont été appliquées dès le départ. Au fur et à mesure, les inconvénients sont devenus visibles – aucune entreprise ne se voit contrainte d'aller au-delà des normes prescrites –, ce qui a conduit à l'élaboration d'autres critères, notamment les mesures incitatives. Ces mesures ne sont pas non plus à l'abri de toute critique. L'augmentation des prix de l'essence conduit nécessairement à une discussion au niveau de la politique sociale.

N'oublions pas dans toute cette discussion que le but principal est de réduire la consommation

en énergie. Selon Marcel Oberweis (Dr – ingénieur, député), l'utilisation de l'énergie en général va augmenter de moitié dans les prochaines 25 années. Au contraire, la demande de carburant ne va pas non plus diminuer. Les Chinois à eux seuls ont vu augmenter leur parc automobile de 500 000 en 1995 à 1,5 million aujourd'hui. Plus de la moitié du pétrole est déjà en péril. Une augmentation durable des prix est indispensable d'après l'auteur. Jusqu'en 2030, les émissions de CO₂ vont augmenter jusqu'à 38 milliards de tonnes. Comme 70 % du pétrole sont utilisés pour le secteur du transport, Claude Turmes (député européen, Les Verts) ne voit pas beaucoup d'alternatives pour réduire les émissions de CO₂ : « Priorité pour une utilisation plus efficiente, c'est-à-dire des voitures qui consomment moins, des maisons qui sont moins gourmandes en énergie, etc. » Citons les voitures hybrides comme la Toyota Prius (voiture familiale, 4,5 mètres de longueur, 4 portes) qui ne consomme que 4,3 litres sur 100 km grâce à cette nouvelle technique.

Ceci nous mène à conclure que le terme de « incitatif » ne suffit plus. Il faut une intervention de l'Etat – ou plutôt des Etats – pour contraindre le consommateur à réagir, mais aussi pour forcer l'industrie à accélérer la recherche et le développement dans le sens des technologies nouvelles à basse consommation en énergie. Quoiqu'on puisse douter de la volonté d'un Etat de réduire la consommation du carburant en instaurant un « Kyoto-Cent » sur ce dernier⁹. La priorité de l'Etat luxembourgeois serait de garder la niche de vente de carburant aux consommateurs des pays limitrophes.

Les problèmes à résoudre au niveau supranational

Un premier problème lors des négociations est la question du contrôle des engagements pris par les pays signataires du protocole de Kyoto. Est mis en place un comité d'observance qui peut prendre des décisions autres qu'à l'unanimité des parties. Se posent encore deux questions : qui fera partie de ce comité ? Si on répartit équitablement entre pays participants les sièges du comité, cela équivaut à donner la majorité des sièges aux pays du Sud ; l'autre solution est de composer ce comité exclusivement de pays qui prennent des engagements quantitatifs. La deuxième question est celle du montant des sanctions et encore plus de sa finalité, c'est-à-dire sanctions dissuasives (montant à acquitter) ou sanctions de réparation (report de la dette à une période ultérieure).

Le deuxième problème est l'efficacité économique du protocole de Kyoto. Ainsi, trois critères de flexibilité sont créés¹⁰ :

- permis d'émission négociables (PEN), expliqué plus haut ;

	Avantages	Inconvénients
- Contrôles directs - Règlements - Obligations technologiques - Interdictions, amendes	- Réparation ou endiguement des dégâts - Applicabilité - Expériences pratiques - Logique politique	- Prix relatifs inchangés - Bureaucratie - Application arbitraire
- Instruments incitatifs - Impôts, subventions - Certificats d'émission à négocier	- Prévention - Liberté de choix - Information condensée de variations de prix - Démonstration théorique - Logique économique	- Problème d'équité - Evaluation empirique - Impraticabilité en cas de catastrophe

- mise en œuvre conjointe (MOC), elle désigne un mécanisme de projets connus entre parties signataires, reposant sur l'investissement à l'étranger (IDE) pauvre en carbone qui permet l'acquisition d'unités de réduction d'émission (URE) ;

- mécanisme de développement propre (MDP), il désigne l'investissement dans des projets pauvres en carbone dans des pays du Sud, contribuant au développement durable de ces pays.

Restent un certain nombre de questions ouvertes : est-ce qu'il faut accepter (pour les PEN) un marché très libre ou une Bourse qui fonctionne comme une chambre de compensation ? Comment garantir un équilibre géographique entre projets (pour les MDP) ? Comment juger la durabilité des actions éligibles au MDP ?

Ces questions ayant des portées politiques importantes conduisent à un regroupement de pays ayant des buts communs :

- L'Union européenne, soucieuse de l'intégrité environnementale de l'accord, défend un protocole fort et des sanctions solides ;

- Le Groupe du parapluie (Japon, Etats-Unis, Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Fédération de Russie) défend une interprétation plus souple du protocole et des sanctions moins contraignantes favorisant la logique de la réparation ;

- Le Groupe des 77 plus la Chine (G77 + Chine) demeure un groupe aux intérêts très hétérogènes, il insiste sur une plus grande solidarité entre pays développés et PVD ; pour ce groupe, il est hors de question que des préoccupations environnementales puissent court-circuiter leur développement.

Inutile de préciser que cette tâche de Sisyphe nous mène à une approche commune du développement de notre économie mondiale, tout en préservant le cadre national. Le livre vert de la Commission européenne (mars 2006) relatif à une politique cohérente dans le domaine de l'énergie a pour but d'unir les différentes approches des pays européens en matière de consommation d'énergie. Selon Manuel Barroso, président de la Commission européenne, « l'Union européenne doit s'exprimer d'une seule voix dans le monde [...] », et il continue, « L'Europe est à l'avant-garde dans la mise au point de technologies à faible émission de carbone [...] : Les avantages pour l'environnement sont considérables, de même que les opportunités commerciales [...]. Un Institut européen de technologie permettrait à l'Europe de rester en tête du peloton en matière d'innovation ». Le nouveau défi énergétique n'a donc rien à voir avec les thèses des « anti-croissance ». Barroso voit des opportunités pour l'Europe, mais il faut adopter « une approche commune ». Nous voilà en présence d'un équilibre de NASH : tous les participants gagnent lorsqu'ils coopèrent.

¹ Partie 1 et 2, voir forum 263 (février 2007) et 264 (mars 2007)

² La majorité ? Oui, mais il existe une poignée d'irréductibles. Evoquons ici l'article de Ludovic Hirtzmann (dans La Voix du 16 juin 2006). D'après l'auteur, le Canada « risque de se retirer du protocole de Kyoto ». Son premier ministre Stephen Harper (proche de G. W. Bush sur la question de Kyoto) – qui doit son élection au soutien des compagnies pétrolières – envisage de quadrupler la production de pétrole d'ici vingt ans. Ainsi, il semble improbable que le Canada soit capable de remplir les objectifs dans le cadre du protocole de Kyoto. Dans un document récent (octobre 2006), le gouvernement du Canada a décalé d'un an la prise de mesures au sujet d'une réduction des émissions de CO₂. Pour la première fois, le gouvernement s'est distancé officiellement du protocole de Kyoto.

³ BUERGENMEIER, Beat, Economie du développement durable, De Boeck & Larcier s.a.

⁴ Contingentement : fixation d'un montant maximum d'importations d'un produit.

⁵ PIGOU, Arthur Cecil, The Economics of Welfare, 1932.

⁶ Le protocole de Kyoto institue une limitation volontaire des émissions de gaz à effet de serre par les Etats signataires. Son acteur principal, l'Union européenne, ne tient pas ses promesses. Ses émissions en 2010 devraient dépasser de 3,5 % leur niveau de 1990, alors que l'Union s'était engagée pour une réduction de 8 %. Aux Etats-Unis, le dérapage est total : +13 % en 2003 par rapport à 1990, et peut-être +32 % d'ici cinq ans. Le premier émetteur de CO₂ de la planète refuse l'idée même d'engagements chiffrés tant que la Chine et l'Inde, grands pollueurs également (mais pas en termes d'émissions par habitant !), refuseront d'en faire autant ; dans Les chiffres de l'économie n° 70, 4^e trimestre 2006.

⁷ BUERGENMEIER, op. cit.

⁸ d'Wort du 22 février 2005.

⁹ KLEIN, Raymond, dans woxw du 16 juillet 2006.

¹⁰ QUENAUT, Béatrice, « Visions conflictuelles du développement durable dans les négociations sur les changements climatiques », dans Le Développement durable, PUR, 2005.

Webographie

www.worldbank.org : indicateurs de développement (Banque mondiale)

www.bp.com : la nouvelle donne énergétique (pétrolier British Petroleum)

www.enerdata.fr : cabinet d'études spécialisé dans l'énergie et le développement

www.un.org/esa/population : division de la population (Nations unies)

www.iea.org : Agence internationale de l'énergie

<http://ghg.unfccc.int/index.html> : secrétariat de la convention-cadre sur le changement climatique

<http://freshwater.unep.net/> : le portail « Eau » du programme des Nations unies pour l'environnement

www.iddri.org : Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)

www.centre-cired.fr : Centre de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED), Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS)

www.eea.europa.eu : Agence européenne de l'environnement (AEE)

www.ecologie.gouv.fr : Ministère français de l'Ecologie et du Développement durable

www.grida.no/climate/ipcc/emission : différents scénarios étudiés dans un rapport spécial du GIEC sur les scénarios d'émission

www.europa.eu.int/comm/environnement/climat/studies.htm : études sur des scénarios alternatifs pour la réduction des émissions (Commission européenne)

www.effet-de-serre.gouv.fr/fr/etudes/facteur4-franc%20BAT.pdf : division des émissions de dioxyde de carbone

www.observe-er.org/s_accueil.asp : développer technologie et marchés photovoltaïques

www.negawatt.org : perspectives des systèmes énergétiques