

Les pays non-producteurs et riches, comme les Pays-Bas, réagirent en décidant de subventionner chez eux-mêmes l'achat d'automobiles aux normes nippono-américaines. La France et la Commission attaquèrent devant la Cour du Luxembourg cette "distorsion des règles de la concurrence". C'en était trop: la mobilisation du Parlement Européen permit de "blanchir" les Pays-Bas et, du même coup, de pousser à l'unification des normes des petites cylindrées sur celle des grosses cylindrées. Une "législation consolidée" communautaire fut adoptée en 1991, sur le modèle US-83.

Cet exemple est hautement significatif en ce qu'il illustre l'interaction des mouvements politico-culturels, la résistance différenciée des intérêts industriels et par contre-coup des Etats nationaux, les réactions ambiguës de la Commission, la tendance "écologiste supra-nationale" du Parlement Européen...

En l'état actuel des choses, le "droit de veto" national, offert par les institutions de la Communauté contre l'amélioration de la défense de l'environnement, ne peut être levé que par une progression dans tous les Etats d'une opinion publique européenne favorable à l'environnement. Et c'est exactement ce qui s'est passé avec l'affaire des pots catalytiques sur les petites cylindrées: l'industrie française, lâchée par son gouvernement qui se retrouvait isolé au niveau européen, a dû battre en retraite. Cet épisode marque un tournant dans l'attitude de la CEE (toutes instances confondues) vis-à-vis de l'environnement. C'est donc dans un état d'esprit nouveau que la CEE aborde la préparation de Rio.

II - LE RAPPORT DE LA CEE A LA CNUED.

Le rapport de la Commission de la CEE à la CNUED dans la perspective de la Conférence de Rio est extrêmement intéressant. C'est un rapport de 120 pages (version anglaise) très bien construit, avec de multiples renvois entre les chapitres, qui font apparaître, pour qui veut aborder la question sous un angle particulier (ici : la lutte contre l'effet de serre), la multiplicité des interactions sociétales, en somme, la complexité (au sens d'Edgar Morin) d'une approche écologique authentique. Cette qualité du rapport a une contrepartie: qui voudra en savoir plus sera renvoyé de service en service dans le labyrinthe de l'administration de Bruxelles !

1- La politique environnementaliste de la CEE.

Le rapport est précédé d'une *Préface* du Président de la Commission, Jacques Delors, parfaitement représentative de l'offensive idéologique lancée par la CEE à l'occasion de la CNUED vers la conquête d'un leadership sur les questions d'environnement et de développement. Elle évoque avec solennité l'enjeu de la défense de "notre avenir commun", et souligne l'unité de l'exigence écologique et du devoir de solidarité Nord-Sud pour le développement. *"Le maintien d'aussi profondes inégalités planétaires est incompatible avec la résolution pressante des problèmes environnementaux à l'échelle globale. Dès lors, une éthique intergénérationnelle ne sera acceptable que si elle va de pair avec un mouvement vers un ordre mondial plus équitable, en d'autres termes, vers l'équité intra-générationnelle tout aussi bien"*.

La première partie du rapport décrit les institutions de la Communauté, ce qui n'est pas un luxe, on l'a dit ailleurs. La seconde partie traite de la politique de l'environnement: champs de cette politique, puis par secteurs : industrie chimique, biotechnologie, sûreté nucléaire, déchets, eau, air, enfin moyens d'action. On remarque un ordre des priorités absolument typique du monde développé. La troisième partie, encore plus intéressante, traite de "l'intégration des exigences environnementales dans les autres domaines politiques": stratégie du développement physique (aménagement régional, préservation des sols, etc...), agriculture, politique des structures (par exemple Banque d'Investissement Européenne), transports, énergie, recherche, coopération internationale, commerce (y compris le GATT et l'International Tropical Timber Agreement). La quatrième partie traite enfin des "défis globaux" qui concernent notre rapport, en commençant par réaffirmer l'appartenance de la CEE au bloc OCDE: climat, ozone, forêt, biodiversité. En Annexe sont rappelées les mesures environnementalistes de l'Acte Unique et de la IVe Convention de Lomé (qui lie la CEE aux Pays les Moins Avancés).

Comme on l'a dit, ces chapitres font de fréquents renvois les uns aux autres. Ainsi, le *chapitre 9 (pollution atmosphérique)*, après avoir rappelé les progrès réalisés sur la

pollution des véhicules à moteur ³², souligne en conclusion les risques liés à l'intensification du trafic et renvoie au *chapitre 15 (Transports)*. Celui-ci souligne que l'activité transport représente 9% de l'emploi, 10% du Produit Intérieur Brut, 40% de l'investissement public, 25% de la production du CO₂, avec une menace de croissance du trafic routier de 25% d'ici 2025. Il rappelle le "verrou" du passage des Alpes, et évoque la nécessité d'une "mobilité soutenable" (*sustainable mobility*)... sans guère de précision.

De même, le *chapitre 10 (Moyens d'action)* commence par rappeler les limites doctrinales au financement, par la Communauté, de la défense de l'environnement. D'une part, le principe de subsidiarité réserve ce financement à la responsabilité des Etats. D'autre part, le Principe Pollueur-Payeur interdit théoriquement d'"encourager la vertu". Reste alors la possibilité de coordonner la sanction, par des taxes, des pratiques dommageables à l'environnement commun. Est alors évoqué le projet (évoqué plus loin) d'instituer une taxe sur l'énergie et le CO₂, avec renvoi aux chapitres 16 (Politique de l'Energie) et 21 (Convention Climat).

Le chapitre 10 évoque tout de même d'autres moyens d'action. L'information commune sur l'environnement d'abord (réseau CORINE), mais aussi les "Fonds". Ces fonds sont de deux types :

- des mesures environnementales cofinancées par des fonds liés à d'autres domaines (recherche, ajustements structurels, régions);
- des "fonds de démonstration" : un fond de financement de la recherche technologique pour l'environnement (ACE : Action Communautaire pour l'Environnement) et des fonds pour la défense des deux mers-frontières de la Communauté, la Méditerranée (programme MEDSPA, doté de 16 millions d'Ecus pour 1986-1990, et de 37 Mécus pour 1991-1993), et la Mer Baltique (10 Mécus pour 91-93).

³² Le rapport se garde bien de rappeler les atermoiements des années précédentes, mais souligne que la nouvelle législation autorise dorénavant les "*incitations fiscales à atteindre les standards de l'accord avant la date prévue*". Nous reviendrons sur cette violation du PPP au chapitre suivant.

Un "*nouvel instrument financier*", appelé à violer de facto le principe de subsidiarité, est enfin envisagé.

Le *chapitre 16 (Energie)* détaille essentiellement les efforts de la CEE pour subventionner la recherche pour "*des solutions équilibrées, par l'usage des meilleurs technologies disponibles et les plus économiquement justifiées, et en améliorant l'efficacité énergétique*". On sait que sur ce dernier point l'Europe est très bien placée, et le rapport fait référence au chapitre 21 (changement climatique) en promettant des transferts technologiques en faveur des pays moins avancés.

Le *chapitre 19 (Commerce)* aborde de front le problème du "dumping écologique" des pays tiers. La ligne de défense affichée combine l'avantage des produits respectueux de l'environnement vis-à-vis de la demande des consommateurs, et l'harmonisation des normes avec les partenaires. Sont ainsi invoquées les Conventions de Washington (espèces protégées), Montréal 88 et 91 (Ozone), les directives de l'UNEP sur le commerce des produits chimiques dangereux, la Convention de Bâle (1991) sur les déchets dangereux.

Il réaffirme (dans la ligne développementiste orthodoxe) l'intérêt du commerce international pour la croissance générale, et "donc" pour engendrer des ressources additionnelles affectables à la défense de l'environnement, tout en s'engageant à financer des programmes de coopération internationale pour limiter les effets pervers (sur l'environnement) de la croissance de ce même commerce. Et le chapitre enchaîne aussitôt en exprimant une défiance certaine contre les risques que les négociations du GATT font peser sur les normes de défense de l'environnement: "*La Communauté est parmi les leaders dans la pression sur le GATT pour clarifier cette question*". En revanche, le chapitre semble se satisfaire de l'ITTA.

2 - La Communauté et les négociations internationales.

Nous en arrivons ainsi aux négociations en cours sur les menaces planétaires.

Le chapitre 21 (*Climat*) affirme avec force l'ambition de la Communauté : *"La Communauté a une responsabilité spéciale dans le combat contre le réchauffement global, étant données sa puissance économique et sa part dans la création du problème"*. Il rappelle les engagements de la Communauté :

* Il s'agit de parvenir à un accord mondial.

* Sans attendre, la C. E. E. s'engage à prendre des mesures d'économie d'énergie, d'amélioration de l'efficacité énergétique, de substitution vers les énergies n'utilisant pas d'énergie fossile.

* Un conseil des ministres de l'énergie et de l'environnement a décidé en 1990 (avant la Conférence d'Octobre, à Genève, sur le Climat), de revenir en l'an 2000 au niveau d'émissions de CO₂ de 1990, *"dans la Communauté prise comme un tout"*. Ce qui signifie explicitement que *"les Etats membres partant d'un bas niveau de consommation d'énergie auront le droit de se fixer des objectifs de CO₂ et des stratégies correspondant à leurs besoins de développement économique et social, tout en améliorant l'efficacité de leurs activités économiques"*.

Les objectifs séparés pour le CO₂ et les autres gaz à effet de serre, ainsi que les stratégies visant des propositions pour 2005 et 2010 devront être dressés en temps utile pour la CNUED".

Ces deux paragraphes, apparemment anodins, résument totalement la position diplomatique (analysée par ailleurs), de la CEE sur la Convention Climat :

— Un "effet d'annonce" d'autolimitation, ouvrant la voie à une réduction coordonnée ultérieure.

— Pas de quotas explicites, pas de clé de répartition intra-européenne, mais une reconnaissance du droit des moins avancés à accroître leur part dans l'effet de serre total, à condition qu'ils prennent eux aussi des mesures limitatives.

— Refus de la "comprehensive approach" des Etats-Unis : la CEE travaillera gaz par gaz. Mais on remarque du même coup la tranquille ignorance de ce chapitre vis-à-vis du méthane, alors que l'élevage intensif et les décharges de l'Europe sont de grands émetteurs de ce gaz.

Cette négligence est confirmée par le sous-chapitre "stratégie" qui réaffirme que *"le fardeau des coûts de réduction [au niveau de la CEE] doit retomber essentiellement (squarely) sur les épaules des principaux producteurs de CO₂ dans les régions industrielles les plus riches afin de ne pas pénaliser les plus pauvres"*. Cette "écolo-démocratie" passe par un programme SAVE d'économie d'énergie (chapitre 16) et une taxe sur l'énergie et le CO₂ (chap. 10), et par une alliance avec l'AELE pour obtenir à la CNUED une *"convention-cadre ferme accompagnée de deux protocoles, l'un sur la conservation de l'énergie et la réduction des émissions, qui s'adresserait prioritairement aux pays industrialisés, l'autre sur la préservation des forêts tropicales, adressée prioritairement aux pays en développement. Il y aurait un équilibre des obligations, quoique des ressources supplémentaires seront sans doute nécessaires pour aider les pays en développement à satisfaire leurs obligations"*.

Nous reviendrons en conclusion sur cette conception qui a le mérite de la clarté. Encore plus franche est la phrase finale du chapitre : *"La Communauté a le devoir d'assumer le leadership dans cette négociation, dans la lignée de "l'Impératif Environnement" ³³, et elle travaille actuellement sur cet enjeu avec un groupe de pays aux orientations semblables (like-minded) comprenant le groupe de l'A. E. L. E. , le Japon, l'Australie et la Nouvelle Zélande"*. Nous avons déjà commenté l'absence dans cette liste des Etats-Unis et du Canada.

Le chapitre 12 (Ozone) rappelle l'histoire de la prise de conscience lente puis accélérée de la CEE sur ce problème : Vienne 85, Montréal 88 puis 90. Les décisions de Montréal 90 furent mise en oeuvre en Mars 91 par la CEE de façon encore plus restrictive, avançant de 3 et 4 ans l'élimination des CFC et des tétrachlorés, la Communauté demandant une révision en ce sens du protocole de 1990. Visiblement inquiète, la Communauté a accéléré ses programmes de recherche (STEP et EPOCH) en liaison avec l'AELE. Elle finance largement la campagne d'observation arctique de 91-92.

³³ "L'Impératif Environnement" a été proclamé au Sommet de Dublin (1990) du Conseil des ministres. Rappeler cette déclaration est une manière, pour les rédacteurs du rapport, de signifier que ce principe a dorénavant autant de légitimité que la libre concurrence.

Le *Chapitre 23 (sur la Forêt)* cite en premier lieu l'importance des forêts comme puits de CO₂ et réserve de biodiversité, en second lieu seulement leur rôle écologique "local" (régularisation de l'eau, barrage à l'érosion, habitat pour les indigènes...). Les deux premières dimensions sont peu présentes dans la description de la politique de défense de la forêt européenne, en deux volets: extension et protection, qui elle-même n'est envisagée que sous l'angle environnemental local (pas question de "planter des puits à CO₂"), et surtout sous l'angle économique: sauf la forêt méditerranéenne, protection contre l'érosion oblige, la forêt européenne est faite pour être exploitée. Elle l'est avec soin, avec une vigilance particulière contre ses maladies liées aux pluies acides.

Ce biais économiste se retrouve dans l'adhésion de la CEE au Tropical Forestry Action Plan et à l'ITTA. La souveraineté nationale sur les forêts tropicales est reconnue, mais le chapitre insiste sur le rôle des ONG dans leur protection.

L'aide aux pays tropicaux dans le domaine forestier (35 Mécus par an) a lui-même un caractère plus orienté vers "l'exploitation soutenable" que vers la conservation. Le chapitre note une évolution récente vers une approche "plus holiste", en particulier pour la protection de la forêt centre-africaine. Mais c'est avec l'Initiative Amazonie que cette inflexion se concrétise. La politique est à quatre volets qui devraient figurer dans le Protocole Forêt : protection de la forêt, échanges dette-nature, codes de conduite et ressources additionnelles. Cette politique a été endossée par le Sommet du G7 du 1990 à Houston, qui a proposé au gouvernement brésilien un plan de coopération sur l'Amazonie, dont la responsabilité a été confiée à la CEE en coopération avec la Banque Mondiale. Le programme s'oriente actuellement vers le développement d'expériences-pilotes. Par ailleurs, la CEE propose aux pays tropicaux des accords de coopération scientifique (STD). Enfin, elle se dote d'un système d'observation par satellite.

Le *chapitre 24 (Biodiversité)* base la politique de défense de la diversité biologique sur trois principes :

- le droit des espèces à l'existence dans leur milieu naturel,
- l'importance de la vie dans la régulation de la biosphère, y compris dans ses dimensions physico-chimiques,

— l'utilité économique d'un stock maximum de diversité génétique.

Ces trois principes, on le remarque, sont très hétérogènes. Le premier reflète l'évolution de l'opinion publique, le second est assez peu cité en dehors des tenants de l'Hypothèse Gaïa, le troisième est l'enjeu d'une bataille économique planétaire que doit réguler la Convention en cours de négociation.

Là encore, le rapport de la CEE commence par balayer devant sa porte: la diversité régresse en Europe sous les coups de l'agriculture intensive et mécanisée (zones humides, etc). Le chapitre énumère plutôt des vœux pieux que des réalisations : on sait que la Politique Agricole Commune subventionne uniquement ce type d'agriculture. La CEE n'a donc à son actif que l'application de quelques conventions internationales (Bonn, Berne 1979) sur la protection de la faune et des oiseaux migrateurs, la lutte contre le trafic d'espèces en danger (Washington), etc... Des programmes expérimentaux commencent à financer la protection de certains biotopes (côtes méditerranéennes notamment). Quelques programmes de coopération avec le Tiers-Monde sont également évoqués (dans le cadre de la convention de Lomé).

C'est extrêmement maigre, et le silence est assourdissant sur les enjeux de la Convention Biodiversité. Il semble que la Communauté n'ait pas d'agro-industrie, ni d'industrie pharmaceutique, qu'elle n'ait pas besoin de prospecter, de stocker ou de protéger les variétés génétiques sauvages ou "de pays".

La *Conclusion* (chapitre 25), très brève, est enfin elle-même très significative. Elle fait d'abord remarquer combien le document témoigne de ce que "*le souci de l'environnement est en train de percoler (sic) et de s'approfondir dans chaque domaine de la politique de la Communauté*", manière de souligner par contraste le productivisme qui servit de mythe originaire à la CEE. Et les deux derniers paragraphes méritent d'être cités en entier tant ils expriment les bases et l'ambition du rôle hégémonique auquel aspire la CEE. En tant que "modèle réduit du monde", elle a l'expérience de la négociation et la conviction que la solution ne peut être que solidaire, c'est-à-dire que l'environnement ne peut être qu'un sous-produit de l'aide au développement :

"La Communauté Européenne n'a pas le monopole de la politique optimale face aux graves menaces qui pèsent sur nous. Les efforts de coopération sont essentiels. Toutefois, la Communauté Européenne est la preuve que les délégations de souveraineté (pooling sovereignty) et le travail en commun vers des objectifs communs peut déboucher sur le développement et la mise en oeuvre de politiques efficaces, bénéfiques pour tous, pourvu qu'existe la volonté politique.

A la CNUED 1992, la Communauté Européenne sera à l'avant-garde (at the head of the phalanx) pour entraîner la volonté politique collective internationale nécessaire afin de réaliser le consensus et les politiques garantissant un avenir soutenable et juste pour tous. La pauvreté et le sous-développement doivent être relégués au musée du passé. Si cela échoue, notre "futur commun" est en péril".

III - LE "COUP DE LA TAXE".

La grande offensive de la CEE en vue de la CNUED, amorcée dans le rapport, va s'articuler autour d'une initiative unilatérale : *une taxe significative contre l'effet de serre*. Cette initiative est proposée dans une communication de la Commission au Conseil de la CEE³⁴.

1 - Une initiative plus politiquement hardie que théoriquement fondée.

La communication commence par rappeler ses vues sur le défi global du réchauffement planétaire : il fait *consensus* dans la communauté scientifique depuis le rapport de l'IPCC 1990 (Intergovernmental Panel on Climate Change), il est essentiellement dû à la *croissance du CO₂* dans l'atmosphère, et celle-ci dérive principalement de l'usage croissant des *combustibles fossiles*. Pas un mot sur le méthane ni sur les incendies de forêts. Une annexe, tirée du rapport IPCC, fait bien ressortir que, sur cent ans, seul le CO₂ contribue pour plus de 60% à l'effet de serre, le méthane (sujet à décomposition) compte pour 15%, et le reste (CFC, O₃) encore moins.

³⁴ "Une stratégie communautaire pour limiter les émissions de dioxyde de carbone et pour améliorer l'efficacité énergétique", SEC(91) 1744, final, 14 Octobre 1991. Version originale : anglais.

L'émission et l'effet du CO₂ étant de nature globale, tous les pays du monde devront participer à la solution. Mais : *"la Communauté Européenne sera le plus grand partenaire économique-commercial du monde, avec la capacité d'exercer un haut niveau d'influence et d'autorité morale, économique et politique. A ce titre, la Communauté doit aux générations présentes et futures de mettre de l'ordre chez elle et d'offrir à la fois leadership et exemple, aussi bien pour les pays développés que pour ceux en développement (...). Cette responsabilité a été reconnue et un engagement politique affirmé par la déclaration sur "l'Impératif Environnement" adoptée par les chefs d'Etats et de gouvernement au sommet de Dublin, en Juin 1990". La volonté de la Communauté d'assumer ses responsabilités offre une opportunité importante de remplir le vide actuel dans la politique étrangère mondiale, et de jouer un rôle catalyseur pour la Convention Mondiale Climat qui doit être adoptée par le Sommet de la Terre de la CNUED en Juin 1992".*

On notera le caractère vigoureux, quasi-rooseveltien, de cette déclaration de la Commission, qui, bien plus nettement encore que le rapport à la CNUED, pose la candidature de la CEE à l'hégémonie mondiale par la porte de l'Impératif Environnement.

La Communication rappelle ensuite que l'Acte Unique de 1986, article 130R, affirmait déjà cet impératif (on l'avait un peu oublié...) et l'inscrivait dans le Principe Pollueur-Payeur, qui, on l'a vu dans la première partie "théorique", n'est pas nécessairement le meilleur en la matière. La Communication le sent bien, qui remarque aussitôt que le Conseil Energie-Environnement, en fixant l'objectif de stabilisation à l'an 2000 sur les niveaux d'émission de 1990, prévoyait une stratégie à la fois fiscale et non-fiscale.

La communication pose alors les données du problème. La CEE représente 13% des émissions mondiales de CO₂, contre 23% pour les USA, 5% pour le Japon, 25% pour L'Europe de l'Est et l'ex-URSS. Ces émissions se sont stabilisées dans la crise de 1970-85, et ont repris leur croissance au rythme de 4% par an depuis 1986. Cette reprise est due à la chute du prix de l'énergie et au ralentissement de l'investissement dans le nucléaire.

Le laxisme dans l'usage de l'énergie a de nombreuses raisons culturelles et économiques, en particulier lorsque l'horizon économique dépasse 3 à 5 ans. Il s'agit donc

d'abord de revenir, en appliquant le principe de subsidiarité, aux efforts d'économies d'énergie que les Etats consentaient avant 1986. Et pour cela "*un clair signal des prix*" doit être envoyé immédiatement... en augmentant le prix des combustibles fossiles. Quant aux énergies renouvelables (dans lesquelles la communication range correctement la biomasse, car, rappelons-le, une masse végétale qui se renouvelle — et c'est le cas de la forêt européenne — fixe autant de CO₂ que n'en dégage sa combustion), c'est important, mais cela ne peut guère représenter que 8% de la consommation d'énergie vers 2010.

Sur cette base, la communication propose d'abord un ensemble de mesures "physiques" : Recherche et Développement, réglementations et agréments pour économiser l'énergie et substituer d'autres sources aux combustibles fossiles, encouragements à la substitution du rail à la route et des transports en commun aux véhicules individuels, renforcement des limites de vitesse, éducation des usagers, renforcement des normes d'isolation dans l'habitat, etc... (Ce "etc..." est assez imaginatif, puisque la communication va jusqu'à citer, sans éprouver le besoin de se justifier, "*l'amélioration de la qualité de la vie dans les centres urbains*" comme une mesure économisant les émissions de CO₂ !!).

Mais tout cela, joint au progrès technique, ne peut résoudre que la moitié du problème. D'où le grand coup frappé : la proposition de *mesures fiscales*. La taxe sur le CO₂ bénéficie déjà de nombreuses prises de position : du Conseil et du Parlement européen, de l'OCDE, d'économistes... Les justifications de la communication restent cependant embarrassées, et méritent d'être discutées en détail.

* "*Vues les caractéristiques des émissions de CO₂, (caractère global sans effets négatifs directs sur la santé)*", des incitations par le marché seront plus efficaces que des normes.

On remarque ici qu'une taxe est bel et bien considérée comme relevant de la "politique du marché"(ou des instruments), par opposition à la "politique des normes"(ou des objectifs), et que la première est préférée à la seconde.

* "*Les réglementations n'équilibrent pas correctement les coûts marginaux des différents types de mesures, et n'incitent pas à poursuivre les efforts en permanence pour faire encore mieux que les normes existantes*".

Cet argument est exact, c'est même le meilleur, mais on peut objecter que toutes les mesures n'ont pas les mêmes effets latéraux.

* *"Les taxes permettent d'internaliser les coûts et sont conformes au principe pollueur-payeur"*.

Cet argument est, on le sait, divergent du premier ; il va en outre être abandonné car il ne sera pas question que la taxe "paye" le coût de dépollution ! D'ailleurs, immédiatement, la CEE fait référence aux précédents que sont les propositions de taxes à la circulation des camions (Février 1990) et les subventions (*incentives*) aux pots catalytiques à 3 voies, c'est-à-dire supérieurs aux normes. On se rappelle alors que, d'une part, le Principe Pollueur-Payeur modèle OCDE 72 exclut les "*incentives*" et que, d'autre part, au nom de cet argument, les Pays-Bas avaient été assignés à la Cour de Justice de Luxembourg pour leurs pratiques incitatrices... en 1989 ! Or la Commission s'appuie maintenant sur cette expérience pour se lancer dans *"un nouveau type de démarches législatives fournissant un cadre à l'usage des incitations fiscales par les Etats membres, dans le cadre du Marché unique (...), méthode particulièrement opportune pour les Etats qui souhaitent accélérer la mise en oeuvre de normes plus strictes"*. Le temps passe très vite, en matière d'environnement global !

En tout cas, il est bien clair que la théorie sous-jacente à la taxe n'est pas le Principe Pollueur-Payeur, mais bien une théorie des prix incitatifs "socio-politiques". Et c'est finalement (§19) ce qu'avoue la communication en parlant de cette taxe comme d'un *"signal de prix à long terme"*, visant à modifier le comportement des agents, en pénalisant l'usage inefficace de l'énergie primaire et en rentabilisant les substituts. La forme communautaire de cette taxe éviterait les distorsions dans les conditions de la concurrence intra-communautaire.

Enfin, le Principe Pollueur-Payeur est définitivement éliminé par le paragraphe suivant : *"Une caractéristique clé de la nouvelle taxe sera sa neutralité sur les revenus. Ce qui signifie qu'elle ne devrait pas entraîner un relèvement des contributions obligatoires. La nouvelle taxe devrait être effacée par des incitations fiscales et des réductions d'impôts pour les entreprises et les particuliers"*. En d'autres termes, il n'est pas question que les pollueurs "paient" (car le budget des Etats ne sera pas accru d'un centime, et il n'est nullement

question d'affecter la taxe à la construction de "puits à CO₂", à planter des forêts par exemple), mais on leur fera sentir qu'il est désavantageux de polluer.

2 - Taxer l'énergie ou taxer le CO₂ ?

Immédiatement d'ailleurs (§22), la communication multiplie les mises en garde contre les effets pervers : des exceptions, voire des compensations, sont prévues pour les industries grosses consommatrices... On aurait presque l'impression qu'il ne s'agit pas de modifier le modèle de consommation, mais seulement les techniques à son service, quand on arrive au §24 : *"On peut envisager deux types de taxes : une taxe sur l'énergie s'appliquant également à toutes les sources d'énergie, ou une taxe sur le CO₂ modulée sur la base du contenu en carbone... Une taxe sur l'énergie serait plus efficace pour encourager l'efficacité énergétique, une taxe sur le CO₂ offrirait des incitations plus spécifiques à réduire les émissions de CO₂. Toutefois cette seconde option ferait peser une charge relativement élevée sur le charbon, qui est la source d'énergie la plus sûre. De plus, cela avantagerait l'énergie nucléaire, qui pose d'autres problèmes particuliers. Une option 100% taxe sur le carbone aurait aussi des effets très différenciés sur la position compétitive de chaque industrie nationale, selon sa structure énergétique. Finalement, pour des raisons techniques, économiques et politiques qui limitent la substitution aux énergies fossiles, seule une amélioration significative de l'efficacité énergétique pourra contribuer significativement à l'objectif de stabilisation pour l'an 2000"*.

Paragraphe remarquable en ce qu'il montre le double jeu de la diplomatie vis à vis des "nécessités" scientifiques. Jusqu'à présent, on excluait toute approche exhaustive ("*comprehensive*" au sens des négociateurs américains) du problème, parce que seul le CO₂ passait pour un problème massif et traitable. Brutalement, il s'avère qu'il faut mettre en balance les autres sources de pollution. Mais pourquoi le nucléaire, et pas le méthane ? D'ailleurs, c'est, à notre connaissance, le premier texte de ce niveau (G7, OCDE, CEE) qui reconnaît que le nucléaire "pose des problèmes". Jusqu'ici on affirmait que c'était une source propre et politiquement sûre !

Naturellement il s'agit ici de parvenir à un accord franco-allemand. Le texte "coupe la poire en deux", mais, pour expliquer qu'il faut aussi brimer le nucléaire français, il doit se résoudre à mettre en cause *la totalité du gaspillage énergétique*, et pas seulement celui qui engendre un effet de serre. Certes, pour un écologiste, toute production d'énergie utile, fût-ce un moulin au fil de l'eau, a des effets pervers sur l'environnement. Mais cet argument n'intervient ici qu'*in fine* (et encore ne s'agit-il ici que d'améliorer l'efficacité énergétique, et non de limiter la consommation finale d'énergie), et alors que le texte n'a jusqu'ici parlé que de substituer des techniques sans CO₂ aux techniques à CO₂. Enfin, on s'inquiète ici que de ce que la taxe ne sera pas neutre vis à vis de la structure industrielle... alors que précisément ce serait conforme au Principe Pollueur-Payeur ! La France qui, depuis longtemps et grâce au nucléaire, pollue moins (au CO₂, et dans la production électrique !) se trouve ainsi doublement brimée : elle devra faire un effort considérable d'économie de CO₂ dans les secteurs (transports) où le coût marginal en est maintenant le plus élevé, et elle devra quand même payer une taxe sur son énergie "propre" (du point de vue du CO₂).

Bref, la Commission, sur des arguments plus politiques que rationnels, finit par proposer un mixte de taxes dont 50% maximum sur la composante énergie, qui devra d'ailleurs *"exclure les sources renouvelables, mais pas les grands barrages hydroélectriques"* (on imagine la simplicité de la tarification !) Le niveau de taxe total requis devrait être de l'ordre de 10 \$ par baril dans le cas du pétrole, selon les services de la Commission (remarquons que cette évaluation est conforme à la "courbe de Nordhaus")³⁵. La communication propose son introduction progressive (3 \$ au 1er janvier 1993), puis 1 \$ par an. Macroéconomiquement, l'imposition de cette taxe "neutre par rapport aux revenus" devrait être négligeable.

La Commission appelle ensuite à prendre des *"mesures nationales complémentaires"*, relevant essentiellement du volet non fiscal de la stratégie évoquée plus haut, mais y rajoute curieusement les "puits à carbone" (plantations d'arbres) sans se référer au Principe Pollueur-

³⁵ Pour les autres sources primaires, les chiffres donnés à la presse suggèrent 14 \$ par équivalent de baril de pétrole pour le charbon, 7 \$ pour le gaz, et 5 \$ pour l'électricité nucléaire ou hydraulique.

Payeur. Quant à l'application nationale de la stratégie fiscale commune, la communication devient assez confuse.

§ 28 : la communication recommande d'utiliser les mécanismes déjà existants. Or tous les pays ont déjà des taxes sur l'énergie, ou la consommation de pétrole ou de charbon, déjà différenciées selon la volonté des pays de promouvoir les économies d'énergie (l'Italie, qui a banni le nucléaire, imposant son essence le plus durement). Faut-il comprendre que la nouvelle taxe s'ajoute aux taxes nationales existantes ayant le même objet, ou non ?

§ 32 : la Commission note que la Belgique et les Pays Bas se sont déjà fixé l'objectif -5% en l'an 2000, le Danemark et la RFA les objectifs -20% et -25 % en l'an 2005, ce qui offre de la place pour les pays moins développés de la CEE. La question du "partage du fardeau" (*burden sharing*) n'en est pas plus claire. Le § 33 avance que : "*La communauté devrait affirmer en principe sa disponibilité à contribuer aux coûts d'ajustement [des pays moins développés que la moyenne de la CEE]*", ce qui est contradictoire avec le principe de subsidiarité comme avec le Principe Pollueur-Payeur. Le § 34 évoque alors les fonds d'ajustement structurel (régionaux), mais pour préciser aussitôt qu'ils ne peuvent pas servir à n'importe quoi.

Tout cela est moins grave que le problème des pays tiers. En fait, tous les pays développés, *sauf les États Unis*, semblent d'accord sur l'objectif du plafonnement pour l'an 2000, et en particulier l'AELE qui s'oriente vers la même stratégie. Quant à l'ex-Europe socialiste, la Communauté lui fournit une aide assortie de recommandations (qui, dans le texte, semblent presque avoir valeur de conditionnalité). Pour les autres... la communication en appelle à l'exemplarité de sa politique, et conclut en appelant le Conseil à l'adopter.

IV - LA CEE DANS LA NEGOCIATION CNUED: LE POINT DE VUE DE LA DG XI.

La préparation de Rio et la négociation des conventions sont placés, à Bruxelles, sous la responsabilité du commissaire Carlo Ripa di Meana et de son "ministère de l'environnement", la DG XI. Comment y perçoit-on le déroulement de l'offensive européenne pour le leadership sur les questions d'environnement ?

Aux yeux de la DG XI ³⁶, la CEE négocie de façon presque aussi unifiée que l'Uruguay Round la préparation de la CNUED et la Convention Climat, qui n'est de toute façon pas très contraignante dans sa version 1992. Mais comme la CEE n'est pas une entité reconnue par l'ONU, elle n'y a pas de délégation propre (contrairement à ce qui se passe au G7, au GATT). C'est donc le représentant de l'Etat qui se trouve en charge de la présidence de la CEE (les Pays-Bas au deuxième semestre 1991, le Portugal au premier semestre 1992, puis le Royaume-Uni) qui parle au nom de la CEE.

Pour la CEE, il est politiquement essentiel que la Convention Climat soit signée à Rio. Les deux premières sessions de la négociation furent très négatives, la troisième plus positive, la session de Décembre sera décisive. Cependant, la CEE tient à séparer la négociation climat de la négociation sur l'aide à apporter au Sud dans le domaine de l'environnement, qui doit être traitée dans le cadre de la CNUCED, où la CEE est prête à adopter une position "généreuse".

Cette position traduit sans doute la "culture" spécifique de la CEE. Il y a d'abord l'idée, qui procède de la doctrine de l'OCDE en ce qui concerne le Principe Pollueur-Payeur, qu'une réglementation doit viser à faire régresser les pratiques négatives (par exemple en les taxant), et qu'elle n'a pas à encourager les pratiques positives (par exemple en les subventionnant). Plus spécifiquement, en ce qui concerne ses propres directives internes, la CEE, au nom du principe de subsidiarité, sépare l'édiction de règles valables pour tous, et l'établissement de mesures compensatoires pour les régions qui auraient le plus de mal à s'y plier, et qui font par exemple l'objet de politiques de soutien régionale. On peut se demander si cette tactique est très habile dans le cadre mondial. La CEE dispose d'un cadre politique unifié (le Conseil, la Commission) où peuvent se solder et se compenser, de manière centralisée, des négociations séparées. Ce n'est guère le cas au niveau mondial, même dans le cadre de la CNUED.

³⁶ Entretiens avec Mme Lisbeth DISSING (Responsable de la négociation Climat) et M. Garcia BURGÉS (DG XI de la CEE).

Quant à la doctrine de la limitation des gaz à effet de serre, la CEE est contre le principe des quotas échangeables, en ce qu'il permettrait à certain pays du Nord de polluer comme avant, en achetant les quotas du Sud. Elle accepte en revanche la "mise en pool" des quotas de plusieurs pays, à condition que cela implique une politique active de tous les participants pour diminuer la pollution. C'est la doctrine qu'elle s'applique à elle-même : l'engagement de stabiliser les émissions en l'an 2000 au niveau 1990 porte sur l'ensemble de la Communauté, étant entendu que les pays les plus industrialisés doivent faire l'effort de réduction maximal, les moins développés se voyant autorisés une certaine croissance de leurs émissions.

En ce qui concerne les pays industrialisés de l'Est Européen, la DG XI est pour leur imposer les mêmes exigences qu'à elle-même. Ces pays étant très anormalement polluants, le coût marginal d'une réduction des émissions sera particulièrement faible. La CEE est prête à les aider financièrement et technologiquement.

Au total, la CEE souhaite qu'à Rio soit signée une convention mondiale fixant les grands principes, que devraient ultérieurement préciser deux protocoles séparés.

a. Un protocole pour les émissions industrielles (qui concernerait en fait surtout le Nord).

La DG XI ne pense pas que ce protocole soit prêt à Rio.

b. Un protocole pour les émissions agro-pastorales et le brûlis des forêts (qui concernerait en fait surtout le Sud), ce qui ne sera en fait possible qu'après que le premier protocole ait fait la démonstration de la crédibilité des engagements du Nord.

La CEE est consciente que telle n'est pas du tout la stratégie des Etats-Unis. La contradiction apparente porte sur la volonté américaine d'une "*comprehensive approach*", une approche globale incluant le méthane au même titre que le gaz carbonique. Or, en l'état actuel des choses, on sait ce qu'il faut faire pour le CO₂, et on peut commencer tout de suite. Attendre l'établissement d'une doctrine pour l'ensemble des gaz à effet de serre est une manoeuvre dilatoire de la Présidence des Etats-Unis. Pourtant, l'*Environment Protection*

Agency comme les "Grassroots" au Etats Unis sont proches de la position de la CEE ³⁷, mais la DG XI craint le pouvoir de lobbying des intérêts économiques, dont le soutien est nécessaire pour les candidats américains au Congrès ou la Présidence.

En ce qui concerne les mécanismes de compensations (les transferts de ressources vers les pays du Sud), et donc en ce qui concerne la centralisation de la négociation, la DG XI, conformément à sa doctrine (voir plus haut) est contre une institution mondiale globalisant les problèmes. Pour elle :

- La Convention Climat devra être gérée par sa propre Conférence des Parties.
- Le PNUE devra être renforcé.
- Le Fonds Mondial pour l'Environnement (GEF) amorcera commodément un financement pour le Sud, sa gestion devra être démocratisée par une participation directe du Tiers Monde (... et de la Communauté) à sa direction.

Restera alors, pour la Communauté, à appliquer chez elle ses bonnes résolutions. Et c'est là que le bât blesse. La "Communication Energie" n'est pas encore adoptée par le Conseil, bien que la DG XI pense qu'elle anticipe correctement ce qui sortira de Rio. La Convention Climat ne définira pas d'actions précises, on peut tout au plus espérer qu'elle fixera des objectifs de plafond ou de réduction. Au moment de sa signature, il est difficile de savoir où en sera le processus d'adoption de la Communication par le Conseil. Il serait évidemment souhaitable que le Conseil ait déjà adopté un cadre juridique d'action avant Rio.

En général, c'est dans le détail des mesures d'applications qu'ont lieu les affrontements au sein de la Communauté. Car la dimension Nord-Sud est déjà présente au sein de la CEE. Il y a déjà un problème de modulation des obligations entre pays inégalement développés de la CEE. Or la politique de l'environnement est parmi ce qu'il y a de moins fédéral dans la Communauté. Prenons l'exemple des transports : la DG XI est consciente que l'on a atteint la limite des solutions d'ordre technique en matière de pollution par les

³⁷ Ici, notre interlocutrice est peut-être encore trop optimiste, car pour beaucoup d'ONG américaines, même le CO₂ est d'abord imputable aux brûlis des forêts du Sud !

transports (pots catalytiques, etc...). Il s'agit maintenant de réduire le "coefficient de transport" de la Communauté et de ses échanges avec l'Est-européen. Or, la politique des transports reste essentiellement du domaine national. De même que la politique de l'urbanisme, qui a un rôle décisif dans la structuration de la demande de transport : c'est précisément ce que la Communauté Européenne en tant que telle traite le moins bien. Les problèmes urbains sont couverts par le principe de subsidiarité, et la Commission ne dit rien à ce sujet (sauf un livre Vert).

En revanche le plus gros succès de la Communauté en matière d'environnement est, aux yeux de l'un de nos interlocuteurs de la DG XI, l'extension de la réglementation écologique en direction des pays "du Sud", l'Espagne, le Portugal, la Grèce, et même l'Italie, voire la France et le Royaume-Uni. On peut considérer que 60 à 70% de la législation française ou italienne en la matière est en fait d'origine communautaire.

Il y a en effet un conflit permanent entre les pays du Nord de l'Europe, où la "sensibilité écologiste" fut plus précoce, et les autres. Jusqu'ici, l'extension des contraintes écologistes communautaires s'est effectuée sans compensation financière vis à vis des pays du Sud européen. Au nom du "Principe de Subsidiarité" (et sans doute du Principe Pollueur-Payeur), le Traité de la Communauté stipule que les coûts de défense de l'environnement incombent aux Etats membres. Or, le rattrapage rapide de normes plus contraignantes a un coût. Il n'existe pas de "GEF" à l'intérieur de la Communauté, mais ce rôle est partiellement joué par les fonds structurels régionalisés. Cependant, en Février 1991, la Commission a proposé de la création d'un "instrument financier" spécifique pour l'environnement.

Enfin, les problèmes institutionnels qui font obstacle à la progression de la défense de l'environnement sur le territoire de la CEE, évoqués au début de cette partie, restent entiers. Et les négociations pour l'Union Européenne, telles qu'elles furent sanctionnées par le sommet de Maastricht (décembre 1991), n'ont rien arrangé. Alors que la législation économique européenne relevera de plus en plus de la règle de prise de décision à la majorité, des domaines très importants de la législation touchant à la défense de l'environnement resteront soumis à la règle de l'unanimité, donc au droit de veto des pays les plus "laxistes".

Comme le soulignait avec vigueur Carlo Ripa di Meana au lendemain du sommet, *"Maastricht est une tricherie, une véritable supercherie sur la question de l'environnement. Alors que l'article 2 du projet de traité en fait effectivement l'une des priorités de l'Europe, dans le même texte on crée toutes les conditions pour ne rien faire. Sous la forte pression de l'Espagne, la présidence néerlandaise a accepté trop d'exceptions à la règle de la majorité. Ainsi, l'unanimité sera nécessaire pour ce qui touche à l'agriculture, à l'habitat, à l'eau, aux déchets, à l'énergie, à l'aménagement du territoire... [Dans les conditions de décision à l'unanimité, la CEE avait pourtant adopté en octobre 1990 l'objectif ambitieux de stabilisation du CO₂] mais au moment de passer aux actes, c'est autre chose. L'industrie européenne hésite, quand elle n'est pas ouvertement hostile. Elle influence déjà nombre de gouvernements... En cas d'échec, nous irons vers une Europe de l'environnement à deux vitesses. Les politiques d'environnement, leur coût, les réglementations, seront différents selon les pays. Là, ce sera la grande rigolade... Nous qui prêchons, qui faisons des sermons sur les forêts tropicales, nous ne pouvons pas aller à Rio avec seulement des mots sur l'effet de serre"* ³⁸.

V - UN POINT DE VUE FRANCAIS.

Parce que la France a une très longue tradition diplomatique, parce qu'elle s'efforce depuis l'origine d'en tirer avantage dans la Communauté, espérant ainsi maintenir un peu de son prestige ancien dans le monde en assumant le rôle de ministère des affaires étrangères de la CEE, elle joue effectivement, malgré son image de mauvais élève de la DG XI, un rôle pilote dans la négociation Climat. Nous rapportons ici, sans commentaire, le point de vue de l'un des responsables, pour cette négociation, au ministère de l'environnement ³⁹.

Selon lui, la négociation de la Convention Climat va être très dure, la réussite n'est pas sûre, et le reste devra s'équilibrer à Rio en fonction de l'état d'avancement de la Convention Climat. En fait, l'échec ou le succès de Rio se jouera sur le Climat. Car la

³⁸ Entretien avec Sylvaine Villeneuve, Libération, 10/12/91.

³⁹ Entretien avec François de Warcq.

Biodiversité est mal partie. Le Climat, on sait ce que c'est, mais on a du mal à se mettre d'accord.

Il faut bien reconnaître que cette priorité n'est pas partagée par les Américains. Pour eux, Rio, c'est la Forêt, et même leurs ONG sont sensibles à l'argumentation de leur administration contre la convention Climat. C'est lié à la tradition "conservationniste" de leurs mouvements écologistes et à l'adhésion à "l'American way of life". Les Allemands et les autres Anglo-saxons sont aussi très sensibles au thème "forêt", mais partagent l'idée que la convention Climat est le thème-charnière.

Le IIIe *Prep-Com* a vu se dégager six groupes de pays :

1. *Les États Unis* (avec une influence sur l'Australie, le Canada) Avec tout le poids de leurs ONG, avec leur hégémonie à défendre, avec l'idée de leur mission "Forêt", les États Unis freinent de toutes leurs forces la Convention Climat et se réfugient derrière le Tiers Monde pour ne rien faire : "Ce n'est pas mûr".
2. *Quelques pays du Tiers Monde "actifs"* : l'Inde, le Brésil, le Mexique, la Chine. Ceux-là sont ceux dont "nous" (le Nord) disons qu'"ils" doivent faire quelque chose, et qui se battent, eux, sur le thème "C'est la faute du Nord, nous exigeons des garanties, des engagements précis, des transferts technologiques et financiers".
3. *Les pays "passifs" du Tiers monde*, masse de manoeuvre manipulable par les autres.
4. *L'Europe du Nord et de l'Ouest* (CEE + AELE), le moteur de la Convention Climat. L'Europe s'est lancée dans cette croisade pour conquérir un rôle de leadership mondial sur les questions de l'environnement. Elle s'en reconnaît la responsabilité et les capacités de réaction.

Pourquoi, comment, la France elle-même s'y est-elle investie ? Diplomatiquement, cela commence avec la Conférence de La Haye (1990), à l'initiative du Premier ministre Michel Rocard, avec sans doute l'aval de l'Élysée. Elle a pris cette initiative sans les Anglo-

saxons, l'a gérée sans l'appui du Quai d'Orsay (Ministère des Affaires Étrangères), et même contre lui (puisque l'initiative venait du Premier Ministre). Elle s'y est mise en flèche, y compris contre ses traditions diplomatiques, en proposant une "Autorité Mondiale" supranationale, alors qu'elle rechignait à respecter la Cour Internationale de Justice de La Haye. Et le gouvernement a confié à Jean Ripert le suivi de La Haye, puis l'a poussé jusqu'à la présidence de l'IPCC (Comité Intergouvernemental sur les changements climatiques) ⁴⁰.

La CEE avait un grand atout : sa culture de la négociation multilatérale. La Communauté est une machine à produire des compromis. Elle est une "modèle réduit" du monde, mais qui a déjà appris à faire le ménage chez elle (ou commencé à le faire...). Et elle le fait pour des raisons politiques (la pression de ses écologistes). Elle a des chances d'y parvenir parce qu'elle dispose d'institutions intergouvernementales (le Conseil) traduisant sa volonté de s'unir, et d'une force de proposition traduisant sa volonté de puissance (la Commission).

Elle n'a pas choisi une "politique d'objectifs" avec clé de répartition entre les pays (la France s'y serait opposée car son nucléaire lui économise dès 1990 beaucoup de CO₂), mais un objectif directement communautaire (la stabilisation du CO₂ en l'an 2000). Elle a choisi une "politique des moyens" censée mener à cet objectif : la taxe sur le CO₂ (que la France a soutenue, contre son ministère des Finances et les milieux industriels).

L'Allemagne a suivi, sous la pression de ses mouvements écologistes, et dans la confiance de son industrie à pouvoir assurer le suivi technologique. Comme le Japon, d'ailleurs. L'Allemagne s'est montrée très politique : multipliant les exemptions pour ne pas gêner son industrie, imposant à la France une taxe "anti-nucléaire" sur l'énergie. Quant au Sud de l'Europe, il s'est comporté comme le Sud planétaire : en demandant un régime spécial et des compensations financières.

⁴⁰ Le fait que Ripert soit Français et qu'il discute régulièrement avec les Français, alors qu'il a à intégrer des compromis exigés par les différentes parties, affadit plutôt les propositions françaises.