

<http://lipietz.net/Peut-on-faire-l-economie-de-l-environnement>

Cosmopolitiques, n° 13

Peut-on faire l'économie de l'environnement ?

- Vie publique - Articles et débats -



Publication date: juillet 2006

Copyright © Alain Lipietz - Tous droits réservés

Réforme de la politique agricole commune, règlement Reach sur les produits chimiques, directive sur la responsabilité environnementale... Pour Alain Lipietz, l'Union européenne tire la France vers le haut en matière environnementale. Mais de nombreux chantiers, comme les grands travaux de chemin de fer ou la sélectivité environnementale du crédit, sont bloqués. Tour d'horizon des différentes politiques où l'Union tente de concilier économie et environnement.

Quelles sont les grandes directives récentes qui encadrent l'activité économique au nom de l'environnement ?

J'en retiendrai trois : la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2003, la directive sur la responsabilité environnementale des entreprises en 2004 et Reach en 2005. Dans les trois cas, la politique environnementale de l'Union a à la fois franchi une nouvelle étape et montré ses limites.

Jusqu'à présent, la politique environnementale de l'Union a essentiellement consisté à harmoniser, plutôt vers le haut, les réglementations nationales. Comme les exigences en matière environnementale et la construction européenne sont nées à peu près au même moment, il s'agissait de mettre des contraintes là où il n'y en avait pas. La réglementation européenne ne pénalisait donc pas telle entreprise plus que sa concurrente, mais imposait de nouvelles contraintes à tout le monde. Cependant, depuis quelques années, la politique de l'Union doit faire face à un nouvel enjeu : prendre en compte les pollutions anciennes nées depuis la création de la Communauté (voire parfois avant). La réforme de la PAC devait changer un système productiviste et polluant instauré par l'Europe elle-même. Pour Reach, il s'agissait de revenir sur les investissements réalisés par les entreprises de l'Union depuis plusieurs décennies. Résultat : les lobbies industriels et agricoles sont beaucoup plus présents qu'avant et les compromis de plus en plus difficiles.

Sur la réforme de la PAC, le commissaire autrichien de l'époque était sous la pression de son opinion publique, et de celle de l'Allemagne, très favorable aux intérêts environnementaux. Il a donc essayé d'introduire le découplage des aides par rapport à la production pour cesser d'avantager systématiquement les grosses exploitations productivistes. Face aux lobbies agricoles et aux États qui les relaient, c'est un compromis assez boiteux qui a été trouvé : on a gelé, à un moment donné, le montant des aides à l'hectare. Si vous produisez plus, vous n'êtes pas aidé plus. Mais si vous polluez moins, non plus ! Il n'y a donc aucune incitation à sortir du productivisme.

Comment les décisions environnementales se prennent-elles dans l'Union ?

Dans la vision économique qui domine la construction de l'Union, la politique de l'environnement fait partie de la construction du marché intérieur. C'est évidemment une vision extrêmement partielle. Elle conduit les députés écologistes et les ONG de défense de l'environnement à n'argumenter qu'au niveau de la santé des consommateurs, de l'intérêt bien compris de l'espèce humaine. Ce qui est assez réducteur par rapport à une vision écologiste pleinement assumée.

Mais le fait que l'environnement soit une politique du marché intérieur offre au moins un atout : les décisions se prennent à la majorité qualifiée et en codécision avec le Parlement européen. A l'exception de trois domaines : les plans d'occupation des sols, le nucléaire, où la France a toujours obtenu l'unanimité donc le droit de veto, et la fiscalité environnementale, domaine où les décisions, comme pour toutes les mesures fiscales, se prennent à l'unanimité.

Résultat : la politique de l'Union est quasi inexistante en matière de pollutaxes, mais elle avance sur la réglementation, les quotas, et les normes qui font partie des outils de type « construction du marché intérieur ». Par exemple, nous n'avons pas réussi à imposer une taxation du kérosène utilisé par les avions, car il fallait l'unanimité des États membres. À l'inverse, nous avons pu avancer sur la traduction de l'accord de Kyoto de 1997 car il s'agissait d'une politique de quotas !

Et au niveau du Parlement européen ?

Tous les projets de directives passent par un processus assez participatif bien rodé : la Commission produit un livre vert qui interroge les acteurs et amène un sujet sur l'agenda européen. À partir des réactions, de l'intérêt suscité... la Commission réalise un livre blanc qui contient les premières propositions. Le Conseil et le Parlement donnent alors leur avis, puis la Commission présente un projet de directive aux deux assemblées et les lobbies entrent dans une phase active. Comme l'environnement est en codécision (sauf les trois points mentionnés précédemment), le Parlement est le premier à voter. Le Conseil lui répond, puis il y a une seconde lecture, une phase de navette (appelée « conciliation ») et, enfin, l'acceptation ou le rejet du compromis en troisième lecture.

Tout au long du processus, les députés reçoivent les lobbies qui proposent des amendements ou préconisent des orientations de vote. Les lobbies environnementaux, ce qu'on appelle le « G8 de l'environnement » qui rassemble huit grandes ONG dont Greenpeace, les Amis de la Terre, Birdlife..., sont très bien organisés à Bruxelles. Quelle que soit leur couleur politique, les députés européens sont plus sensibles à l'environnement que les États. Pas par bonté d'âme. Mais parce qu'ils ne sont pas élus sur des circonscriptions étroites qui les lieraient à des intérêts économiques particuliers (telle ou telle entreprise papetière, chimique...). Ils sont donc plus sensibles aux avantages des mesures environnementales en termes de santé pour les consommateurs. De plus, les débats et les votes sont publics, contrairement à ceux du Conseil. Il est donc plus facile pour les ONG de dénoncer les votes des parlementaires trop sensibles aux lobbies patronaux.

En matière de politique environnementale, quels sont les grands clivages au sein du Parlement et du Conseil ?

Le moins pertinent est peut-être le clivage droite/gauche. Dans sa lutte contre le productivisme, le groupe écologiste est très souvent isolé face à une alliance des socialistes, des libéraux et des conservateurs. La seule différence est que la droite cède avant la gauche aux arguments des lobbies économiques !

La défense des intérêts géographiquement situés est un clivage incontournable. Les socialistes allemands sont contre toute réglementation anti-charbon si elle pénalise l'emploi ou les entreprises de leurs circonscriptions. En France, il n'y a plus aucune base sociale pour défendre ces intérêts, donc les politiques s'en moquent. Autre clivage : l'Europe scandinave contre le reste de l'Europe. Le capitalisme du Nord est habitué à évoluer dans un contexte de normes environnementales élevées. Il a donc tout intérêt à ce que ces normes locales soient généralisées dans l'Union et s'imposent à ses concurrents. Les députés du Nord de l'Europe, même de droite, sont donc souvent dans le camp proenvironnement.

Enfin, dernier clivage, la tradition juridique du pays. Il y a en Europe deux grandes traditions juridiques : le type continental qui oppose droit civil et droit administratif, et le droit anglo-saxon qui juge tout le monde selon la « common law ». L'opposition entre les deux a été particulièrement frappante lors de la discussion autour de la directive sur la responsabilité environnementale des entreprises. La question était de savoir qui était responsable des dommages causés par des pollutions... qui proviennent d'activités que des entreprises ont menées dans un cadre légalement autorisé. Dans la tradition anglaise, une activité, même légale à l'époque où elle a été menée, peut être attaquée en justice si elle a causé des dommages. Dans la tradition française, la loi protège : si vous n'êtes pas fautif, vous n'êtes pas responsable (même si le droit français commence à admettre la responsabilité sans faute). Ainsi, lors des débats sur la directive, les Britanniques, qui sont pourtant souvent « probusiness », soutenaient la

vision de la responsabilité des entreprises la plus large. À la différence des députés socialistes luxembourgeois, par exemple, qui étaient restés sur la tradition juridique continentale. Finalement, la directive mélange les deux visions : le principe de précaution relève de la responsabilité de l'État et le principe pollueur-payeur de la responsabilité des entreprises.

On dit souvent que dans les arbitrages entre intérêts économiques et protection de l'environnement, l'Union, malgré ses politiques libérales, est en avance sur la France. Partagez-vous cette vision des choses ?

Oui. En matière environnementale, il ne fait aucun doute que la réglementation communautaire tire la France vers le haut. Le dernier exemple a été donné par la Charte de l'environnement intégrée à la Constitution française en 2003. En Europe, le principe pollueur-payeur a été adopté dans sa version intégrale : l'entreprise, au civil, c'est-à-dire même si son activité était légale, doit payer pour les dommages causés et « remettre l'environnement en l'état ». La Charte française de l'environnement est beaucoup plus floue. Idem pour le principe de précaution. Dans la directive Responsabilité environnementale on parle de « risque probable de dommage ». Dans la Constitution française, de « dommages certains, graves et irréversibles ». Ça n'a rien à voir !

Pourtant, la Commission Barroso semble en retrait sur la question de l'environnement ?

Depuis qu'elle est en place, la nouvelle Commission n'a effectivement rien fait en matière de protection de l'environnement. Mais c'est plus général : libérale, elle est pour le « laissez faire, laissez passer ». De plus, l'élargissement a compliqué la donne, car il a accru la diversité des situations. Il est donc effectivement très peu probable de voir dans les prochains mois une grande directive d'harmonisation par le haut en matière environnementale.

Mais avec l'élargissement, ne risque-t-on pas de voir apparaître une harmonisation par le bas ou un « dumping environnemental », soit dans la législation européenne, soit dans les pratiques des entreprises ?

L'Allemagne et l'Autriche, qui sont les pays occidentaux géographiquement les plus proches des nouveaux entrants et qui ont une vraie sensibilité environnementale, ont tout fait, avant l'élargissement, pour empêcher le dumping environnemental des anciens pays de l'Est. Tout simplement parce que les rivières qui coulent d'abord en République tchèque arrivent en Allemagne ou en Autriche et qu'ils seraient les premiers à supporter les conséquences d'une pollution grave, nucléaire ou chimique par exemple. Les pluies acides sont encore dans les mémoires. Et, financièrement, l'Allemagne ne manque pas de moyens de pression ! D'ailleurs, la seule fois, en deux mandats de parlementaire européen, où j'ai vu les États voter à l'unanimité une pollutaxe, pour fixer un minimum sur la taxation du charbon, ce fut juste avant l'élargissement, car les Allemands notamment avaient vraiment peur du charbon polonais.

Le risque de dumping et de délocalisation environnementale existe, ou a existé, vers la Roumanie et la Bulgarie. Deux pays où les entreprises ont pu bénéficier des accords de libre-échange sans avoir la contrainte des normes européennes. Dans les années 90, la perspective d'adhésion de ces deux pays était incertaine et certaines entreprises en ont profité. Mais cela est resté limité. Le gros des délocalisations environnementales se fait vers le tiers monde.

Le projet de marché unique où circulent librement les marchandises n'est-il pas profondément incompatible avec une logique de relocalisation de l'économie, de réduction des transports... ?

Le fait qu'un pot de yaourt traverse plusieurs fois l'Europe pour être fabriqué puis vendu a plus à voir avec la globalisation qu'avec le marché unique en tant que tel. Rapporté au produit intérieur brut (PIB), les exportations de

L'Europe vers le reste du monde ne cessent de diminuer. L'« autocentrage » de l'économie européenne continue. En revanche, au sein de l'Union, les différences de salaires ont augmenté avec l'élargissement, ce qui peut conduire les entreprises à réorganiser leur processus productif en glissant du centre vers la périphérie, comme cela a été un peu le cas avec l'entrée du Portugal et de l'Espagne dans les années 80. Mais n'oublions pas que c'est ce qui s'était déjà passé à l'intérieur de l'espace français dans les années 60, lorsque les industries fordistes (automobile, électromécanique...) avaient quitté l'Ile-de-France, et la Seine-Saint-Denis en particulier, pour aller vers des régions comme la Bretagne où les salaires étaient nettement plus faibles à l'époque.

Les grands travaux européens comme le ferroutage semblent complètement en panne. L'idée du plan Delors est-elle totalement abandonnée ?

C'est l'encéphalogramme plat. Pourquoi ? Au fur et à mesure de la construction de l'Union, les grands monopoles publics nationaux de réseaux comme la SNCF ou EDF en France se sont retrouvés en concurrence dans un espace politique et économique plus grand. Il y avait alors deux options : faire de la coopération en allant jusqu'à créer Électricité d'Europe ou la Société européenne des chemins de fer, ou faire de la concurrence entre eux. On le sait, c'est le choix de la concurrence qui a été fait. Dès lors, la réalisation de grands projets transnationaux a été renvoyée à des collaborations bilatérales, voire à des décisions nationales. Le fait qu'au sortir du tunnel sous la Manche, à Calais comme à Douvres, il faille remettre les camions sur la route alors qu'ils sont sur du rail relève de la responsabilité des États britanniques et français. La Commission a un regard sympathisant pour les grands projets de type « réseaux de transport transeuropéens », mais elle n'a pas les moyens financiers de les mener à bien. Le coup de grâce a été donné lors de la dernière présidence italienne de l'Union en 2003. Le gouvernement italien avait remis sur la table ces grands travaux et la question se posait de savoir si les dépenses engagées seraient déduites pour calculer le déficit public dans le cadre des critères de Maastricht. La réponse des États a été non. Certes, ils ont décidé d'encourager les partenariats publics-privés, mais l'exemple du tunnel sous la Manche ne donne pas très envie aux investisseurs ! On peut donc dire que l'Union se prive de deux outils majeurs de toute politique environnementale : les infrastructures et la fiscalité, comme nous l'avons déjà vu.

En matière de politique commerciale internationale, c'est la Commission qui négocie directement à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Que fait-elle concrètement pour y intégrer des préoccupations environnementales ?

Pas grand-chose ! Au sein de la Commission, il y a une division totale du travail entre les commissaires. Les accords sur le commerce international sont la chasse gardée du commissaire au commerce extérieur, Pascal Lamy pendant un temps et Peter Mendelson aujourd'hui. Leur vision est classique : pour rattraper son retard, le Sud a besoin de s'industrialiser. Toute contrainte environnementale retarde ce processus et freine la lutte contre la pauvreté. Pascal Lamy est libre-échangiste par bonne conscience tiers-mondiste. Pendant que l'Union ne négociait rien sur l'environnement au GATT puis à l'OMC, elle était en pointe dans les négociations qui ont abouti au protocole de Kyoto en 1997. Ce n'était pas les mêmes équipes, pas la même vision.

Au niveau international, il y a quatre grandes négociations qui concernent directement l'environnement : la convention sur la biodiversité, Kyoto, l'OMC et l'annulation de la dette publique du Sud. Si on analyse les quatre simultanément, l'Union se situe au centre gauche de la scène politique mondiale. Elle est la gauche du monde sur Kyoto, au même niveau que les États-Unis sur l'OMC, plutôt à gauche des États-Unis sur la biodiversité (mais elle défend quand même les intérêts des laboratoires pharmaceutiques européens et n'est pas prête à reconnaître la propriété indigène sur les substances utilisées par l'industrie chimique) et, enfin, elle est plutôt plus à droite que les États-Unis sur l'annulation de la dette. L'Europe est, avec le Japon et maintenant la Chine, le prêteur du monde. C'est la place forte des intérêts des créanciers du Club de Londres et du Club de Paris. Les États-Unis, eux, sont fortement endettés. L'idée d'une remise de dette ne va pas forcément à l'encontre de leurs intérêts de long terme.

En quoi l'annulation de la dette a-t-elle un impact environnemental ?

Peut-on faire l'économie de l'environnement ?

La dette est le résultat de prêts qui ont été conditionnés par les pays du Nord à un changement complet des politiques d'intégration dans le commerce international des pays du Sud. Jusque dans les années 70-80, les pays du Sud étaient plutôt dans une logique de substitution aux importations (produire localement ce qu'on importait avant). Pour avoir accès aux crédits internationaux, ils ont été obligés de tout changer et de mettre en oeuvre une stratégie d'exportation qui les insèrent dans le commerce international comme des pays à bas coûts, bas coûts sociaux et bas coûts environnementaux. Le Brésil, l'Indonésie, la Malaisie sont typiques de cette évolution. Impossible pour eux de ne pas vendre sur le marché mondial, car dans ce cas ils ne disposent pas des devises pour rembourser leur dette libellée en dollars. Évidemment, si la dette était annulée, la déforestation de l'Amazonie ou de Bornéo ne s'arrêterait pas automatiquement, mais on est sûr qu'elle ne s'arrêtera pas si on ne bouge pas sur la dette.

La question de la dette est-elle une compétence de l'Union ?

Non. Il n'y a aucun lieu où l'Union européenne décide d'une position unique sur l'annulation de la dette. Tout se passe au niveau des États. D'ailleurs, l'Europe n'a aucune vision, aucune doctrine sur son rôle dans la finance internationale, sur le rôle international de l'euro.

Autre demande de longue date des écologistes : que les crédits accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI) tiennent compte de l'impact sur l'environnement des projets financés. Où en est-on ?

On avance très lentement, mais on avance. Il y a quelques années, 7 % des projets énergétiques de la BEI portaient sur des énergies renouvelables, alors que le parc installé était de 10 % ! La BEI finançait donc un recul des renouvelables ! Aujourd'hui, elle s'est donné pour objectif que 50 % des projets énergétiques qu'elle finance soient orientés sur des renouvelables. Ce n'est pas négligeable, car la BEI est, avec la Banque mondiale, la banque la moins chère du monde. Et l'avantage pourrait encore se creuser avec la remontée des taux d'intérêt envisagée par la Banque centrale européenne (BCE). Aujourd'hui, la BEI est d'accord sur le principe d'une sélectivité du crédit en fonction de l'inscription du projet dans une logique de développement durable.

Ne pourrait-on pas dire, dans une sorte d'ironie de l'histoire, que la rigueur monétaire dont fait preuve la BCE en ne faisant pas du taux de croissance son objectif sert l'objectif de la décroissance ?

Je me suis battu contre le mot croissance qui usurpait celui de développement. Je lutte aussi aujourd'hui contre celui de décroissance. On peut avoir une croissance médiocre en faisant croître uniquement le pire sur le plan environnemental, et une croissance forte associée à une sélectivité écologique...

PS:

Entretien de Pascal Canfin