

ENVIRONNEMENT ET COMPÉTITIVITÉ

UNE STRATÉGIE GLOBALE POUR L'EUROPE

Sous la direction d'Elvire Fabry
et de Damien Tresallet

Études

FONDATION
POUR
L'INNOVATION
POLITIQUE



ENVIRONNEMENT ET COMPÉTITIVITÉ

UNE STRATÉGIE GLOBALE POUR L'EUROPE

FONDATION POUR L'INNOVATION POLITIQUE

Sous la direction d'Elvire Fabry et de Damien Tresallet

FONDATION POUR L'INNOVATION POLITIQUE
137, rue de l'Université | 75007 Paris – France
Tél. : 33 (0)1 47 53 67 00 | Fax : 33 (0)1 44 18 37 65
E-mail : contact@fondapol.org | Site Internet : www.fondapol.org

2008 – ISBN 978-2-917613-21-4

SOMMAIRE

Présentation. Quel rôle l'Union européenne peut-elle jouer dans la régulation de la mondialisation ?	
Elvire Fabry	7
En guise d'introduction. Quel cadre de gouvernance mondiale pour la stratégie européenne ?	
Damien Tresallet	9

PARTIE I

ENVIRONNEMENT OU COMPÉTITIVITÉ :	
UN DILEMME ENCORE IRRÉSOLU EN EUROPE	19
L'Union européenne et l'environnement : une force normative dans la mondialisation	
R. Daniel Kelemen	21
La préférence environnementale européenne : un « patchwork » de modèles nationaux	
Frédéric Allemand	34
Pour une stratégie environnementale innovante : analyse et perspectives	
Åsa Persson	46
Les éco-innovations, un levier pour la compétitivité des entreprises	
Sylvie Faucheux	59

PARTIE II

ANALYSE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET PERSPECTIVES	
AUX ÉTATS-UNIS, EN CHINE ET EN INDE	73
Les États-Unis et l'environnement : quelles perspectives pour la coopération internationale ?	
Paul G. Harris	75
Un modèle de croissance en réexamen : vers une Chine plus verte ?	
Benoît Vermander	88
L'approche indienne face au changement climatique : légitime mais peu avisée ?	
Lavanya Rajamani	101
Conclusion. Pour une stratégie environnementale européenne pragmatique	
Elvire Fabry, Damien Tresallet	114
Les auteurs	127

PRÉSENTATION

QUEL RÔLE L'UNION EUROPÉENNE PEUT-ELLE JOUER DANS LA RÉGULATION DE LA MONDIALISATION ?

Au printemps 2007, la Fondation pour l'innovation politique a entrepris d'analyser la perception que les opinions publiques européennes ont de la mondialisation. Son étude Les Européens face à la mondialisation, réalisée à partir d'un sondage effectué dans huit États membres de l'UE, aux États-Unis, au Japon et en Russie et d'une étude qualitative menée dans chacun des huit États européens concernés, a révélé de grands contrastes entre les pays qui regardent la mondialisation comme une opportunité et ceux qui y voient davantage une force de contrainte et qui la craignent. La majorité des citoyens des États membres étudiés exprimaient néanmoins une forte demande de régulation de la mondialisation et une attente spécifique à l'égard de l'Union européenne pour qu'elle favorise et encadre cette régulation. Les citoyens ont de plus en plus conscience que la mondialisation d'un certain nombre d'enjeux exige, en contrepartie, une réponse européenne.

La Fondation pour l'innovation politique a entrepris de poursuivre en 2008 sa réflexion sur la capacité de l'UE à faire émerger une régulation progressive de la mondialisation en s'attachant à l'enjeu spécifique de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique, qui fait l'objet d'un fort consensus chez les citoyens européens : l'enquête Eurobaromètre de mars 2008 indique en effet que 80 % d'entre eux souhaitent que l'UE aide les États tiers à améliorer leurs normes environnementales. Ils attendent de l'UE qu'elle joue un rôle moteur à l'échelle internationale dans ce domaine.

Alors que le protocole de Kyoto arrive à échéance en 2012 et que deux conférences des Nations unies, à Poznań en décembre 2008 et à Copenhague en décembre 2009, visent à permettre aux partenaires commerciaux de préparer un nouvel accord international, l'attention des experts mobilisés dans cet ouvrage s'est portée sur les enjeux de compétitivité qui sont liés à une politique environnementale ambitieuse. Celle-ci suppose plus que jamais que l'UE renforce le dialogue avec les pays émergents pour qu'une redistribution de la puissance sur la scène internationale s'accompagne d'un partage des responsabilités. L'étude examine ainsi les instruments mis en place par les Européens et les réactions des partenaires commerciaux de l'UE à ses exigences de régulation, pour esquisser les bases d'une stratégie environnementale pragmatique qui soit un levier de compétitivité pour les entreprises européennes.

Elvire Fabry

Directeur Europe-International, Fondation pour l'innovation politique

EN GUISE D'INTRODUCTION QUEL CADRE DE GOUVERNANCE MONDIALE POUR LA STRATÉGIE EUROPÉENNE ?

Damien Tresallet, chargé de recherche, Fondation pour l'innovation politique

« Les préoccupations relatives aux ressources dont disposent les hommes n'ont jamais manqué », affirme Alexandre Kiss (2005-2006). Certes, l'homme préhistorique devait quotidiennement résoudre la question de sa survie dans un milieu hostile. Toutefois, il n'était pas confronté à la modification de ses conditions de vie par le fait de son activité productive. Or, c'est bien le problème qui se pose aujourd'hui, quelles que soient les formes sous lesquelles il se présente : déforestation, pollution, effondrement de la biodiversité ou encore réchauffement climatique.

Au sein de ces événements, les problèmes posés par la détérioration du climat ne doivent plus être appréhendés comme de simples éléments d'un vaste thème environnemental. Au contraire, ils apparaissent aujourd'hui au carrefour des préoccupations politiques, environnementales, économiques, et donc, en dernier lieu, des orientations stratégiques des acteurs politiques. Les conséquences de la modification du climat sur la capacité des citoyens à jouir des ressources naturelles, autant que l'intense relais médiatique sur l'évolution des risques, ont entraîné une appropriation de ces enjeux par la société civile. Inversement, toute action des pouvoirs publics pour corriger les effets néfastes de l'activité productive sur l'environnement et répondre ainsi aux préoccupations des citoyens suscite l'inquiétude des entreprises soumises à la concurrence internationale. Cette opposition caractéristique est bien la preuve irréfutable que, quelle que soit la volonté qu'affichent les gouvernements à ce sujet, la question environnementale¹ ne peut être envisagée sans une réflexion sur le cadre économique mondial.

Parallèlement, appréhender la mondialisation uniquement sous son aspect économique revient à oublier la menace qui pèse sur le renouvellement des ressources naturelles. En effet, les derniers rapports font état de résultats alarmants. Par exemple, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a, dans son rapport présenté à Paris les 2 et 3 février 2007, clairement établi l'accélération du changement climatique au cours de ces dix dernières années (GIEC, 2007). Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) prévoit qu'il pourrait y avoir entre 50 et 200 millions d'écoréfugiés durant le *xx^e* siècle, suivant les différentes hausses de température retenues. Enfin, le rapport Stern (2007) indique que le réchauffement climatique pourrait coûter plus de 5 500 milliards de dollars par an à l'économie mondiale. Ce phénomène et par extension la protection de l'environnement occupent donc une place prépondérante

1. Notamment *via* la tenue de grands sommets nationaux sur la question, comme le Grenelle de l'environnement en France.

dans les enjeux économiques et financiers, et ne sont donc plus analysables à un niveau strictement « écologique » ni même « national ».

Malheureusement, le déplacement des contraintes au niveau international, qui rend nécessaire une coopération entre États, ne s'est pas accompagné au cours des dernières décennies de la construction d'un cadre de gouvernance efficace. Ce système incomplet laisse la place aux États pour construire des stratégies non coopératives sur la scène internationale, l'environnement étant alors perçu comme une manière de mesurer le rapport de force entre économies nationales – c'est, par exemple, régulièrement le cas des négociations commerciales. Dans ce contexte, il s'agit de construire une stratégie communautaire qui permette à l'Union européenne de tirer parti des efforts réalisés jusqu'ici dans le domaine environnemental, sans toutefois négliger la compétitivité des entreprises européennes. L'Europe a manqué la révolution informatique, qui a constitué le premier relais de croissance de l'économie américaine dans les années 1990. Il est indispensable qu'il n'en soit pas de même pour la « révolution verte ».

LA DIFFICILE CONSTRUCTION DU SYSTÈME DE GOUVERNANCE GLOBALE DE L'ENVIRONNEMENT AU SEIN D'UNE ÉCONOMIE MONDIALISÉE

L'environnement prend véritablement place sur la scène internationale avec la création du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et la conférence des Nations unies de Stockholm, en 1972. Cette conférence internationale réunit pour la première fois différents types d'acteurs (États, ONG, groupements d'entreprises) afin de discuter des questions environnementales. La déclaration de Stockholm, adoptée à cette occasion, pose plusieurs principes, dont l'affirmation selon laquelle le développement économique est une condition première de l'amélioration de la qualité de vie et un remède à la dégradation de l'environnement. Selon Le Prestre (2005), cette conférence a permis de faire émerger une triple dynamique – sur les plans juridique, diplomatique et opérationnel – en matière d'institutionnalisation et de coopération.

Toutefois, elle a rapidement buté sur plusieurs contraintes, entre autres le coût économique important de la protection de l'environnement pour les économies nationales (Jacobson et Kay, 1983). Compte tenu de la marginalisation des pays en développement (PED) dans l'économie mondiale durant les années 1970, un fossé se creuse rapidement entre pays du Nord, qui commencent alors à s'occuper de leurs problèmes de pollution domestique, et les pays du Sud, avant tout concernés par leur développement économique.

La priorité donnée au développement économique sur la protection de l'environnement est réaffirmée par le rapport Brundtland, en 1987². La construction théorique à la base de ce document, qui énonce à cette occasion le principe de développement durable, repose, selon Damian et Graz (2005), sur trois assertions intriquées : premièrement, il

2. Le rapport Brundtland – du nom de la présidente norvégienne de la commission qui a rédigé le document – définit le concept de développement durable et les politiques nécessaires pour y parvenir.

serait possible d'organiser le monde sur la base de l'action collective rationnelle des agents économiques ; deuxièmement, il serait possible de gouverner les régimes internationaux uniquement en se fondant sur les preuves qu'apporte la science ; enfin, la libéralisation des échanges serait l'instrument privilégié pour favoriser le développement durable.

Ces trois lignes directrices vont engendrer une forme d'inertie du processus de coopération internationale sur les problèmes environnementaux. Certes, tous les acteurs comprennent la nécessité d'une action internationale concertée, mais, pour eux, celle-ci passe avant tout par la croissance économique, elle-même prioritairement engendrée par l'approfondissement du mouvement d'ouverture des économies. Paradoxalement, de 1986 au début des années 1990, ces points de vue sont partagés aussi bien par plusieurs pays développés (les États-Unis en premier lieu) que par les pays en développement. Pour les premiers, la protection de l'environnement passe par la révolution technologique, laquelle est permise par la libéralisation des échanges commerciaux (marchandises, capitaux). Pour les seconds, il s'agit de ne pas laisser la question environnementale prendre la place du développement économique et de la lutte contre la pauvreté au sein de l'agenda international (Kiss, 2005-2006). Ainsi, le seul référent théorique au sein de l'Agenda 21³, adopté à la conférence de Rio en 1992, est affiché clairement : « promouvoir le développement durable par le commerce » (Damian et Graz, 2004). L'Agenda 21 sera ensuite repris par l'OMC, par la Banque mondiale ou encore par le FMI (Kousnetzoff, 2004).

Cette convergence d'opinions sur la primauté du commerce institue de fait la dépendance des problèmes environnementaux à l'égard du fonctionnement des organisations internationales qui régulent la mondialisation économique, en premier lieu le GATT (puis l'OMC à partir de 1994) et les institutions de Bretton Woods. Le mouvement d'interprétation des systèmes économiques nationaux est alors considéré comme la source première du développement.

Le tournant des années 1990 met en lumière le décrochage de la coopération internationale et l'explosion des besoins environnementaux. Le déploiement d'une logique de coopération internationale en faveur de l'environnement est en effet très lent. Jusqu'à la signature par 175 pays du protocole de Kyoto en 1997⁴, les politiques environnementales restent avant tout nationales (Lerin et Tubiana, 2007). La coopération internationale ne fonctionne jusque-là que dans quelques domaines bien précis, grâce à des accords multilatéraux sur l'environnement (AME)⁵. La conférence de Rio, en 1992, et celle de Johannesburg, en 2002, baptisées sommets de la Terre, ont engendré des espoirs considérables chez les pays développés et les ONG écologistes, mais sans résultat tangible.

Certes, entre ces deux événements, la signature du protocole de Kyoto a permis de donner un nom et un instrument à la coopération internationale environnementale, par le

3. L'Agenda 21 est un programme d'actions variées, dont l'objectif est d'engager les pays signataires vers un mode de développement soutenable pour la planète. Il a été signé par 173 pays lors de la conférence de Rio.

4. Comme pour tous les traités internationaux, seule la ratification du protocole de Kyoto, et non sa signature, impose au pays concerné de tenir ses engagements une fois le protocole mis en œuvre. Seuls 156 pays ont ratifié le protocole de Kyoto, à l'exception notable des États-Unis.

5. On peut citer la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), signée à Washington en 1973, et le protocole de Montréal, qui vise à diminuer et à supprimer la production de substances qui appauvrissent la couche d'ozone, signé en 1987.

biais du changement climatique. Malheureusement, ces initiatives n'ont pas permis d'instituer une gouvernance globale de l'environnement. Au contraire, en l'absence notamment d'une organisation internationale de référence, celle-là demeure le fait des États industrialisés. En cohérence avec le cadre de gouvernance économique, ces derniers attendent généralement que les conditions économiques et politiques internes soient réunies pour faire évoluer le cadre multilatéral de gestion de l'environnement.

UNE GOUVERNANCE FRAGMENTÉE ET INÉGALITAIRE INDUISANT UNE VISION RÉALISTE DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Avec la ratification du protocole de Kyoto, une nouvelle politique internationale de l'environnement semblait possible, laquelle aurait fonctionné même sans la contribution de la puissance américaine. Certains théoriciens de l'économie politique internationale considèrent ainsi que le protocole de Kyoto permet de sortir du « *business as usual* », en ce qu'il constituerait un accord fortement incitatif (Berthaud, Cavard et Criqui, 2006).

Le protocole de Kyoto montre pourtant toutes les difficultés des négociations dans le cadre onusien. Il aura fallu attendre plus de sept ans pour que 55 % des pays signataires ratifient le protocole afin que ce dernier entre en vigueur. De plus, la date de référence pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) n'est autre que 1990. Le choix de cette année n'est pas anodin. Il constitue pour les pays de l'ex-URSS une forte incitation à la ratification du protocole, le respect futur de ce dernier étant uniquement lié à la transformation de leurs anciennes industries polluantes et obsolètes.

Or, après trois ans de mise en œuvre, les résultats demeurent mitigés. Au rythme actuel, seules l'UE et la Russie seront à même de respecter leurs engagements en 2012, date de clôture du cycle de Kyoto. De plus, au niveau européen, il s'agit de distinguer deux périodes très différentes (Laurent et Le Cacheux, 2008). De 1990 à 1999, les émissions de l'UE à quinze ont diminué, alors que sur la période suivante (de 1999 à 2006) elles ont augmenté, bien que de manière faible. Le protocole de Kyoto est donc un instrument faiblement incitatif, et les discussions sur son renouvellement ne semblent pas mener vers un renforcement de cet instrument.

Parallèlement, les institutions multilatérales semblent plus que jamais manquer d'ambition dans la lutte contre le changement climatique, comme l'a montré le sommet du G8 en juillet 2008⁶. Comparé à certains programmes de l'ONU et aux autres agences et organisations internationales, le PNUE, principal programme consacré à l'environnement, est encore relativement mal pourvu, en moyens à la fois humains et financiers (*The Economist*, 2008a)⁷. Au-delà des comparaisons budgétaires, il est évident que l'influence

6. Ce sommet n'a abouti qu'à la fixation d'un objectif de très long terme pour les réductions d'émission de GES, malgré de nombreux effets d'annonce.

7. Le PNUE compte 890 employés, quand la Food and Agriculture Organization (FAO), le PNUD, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ou l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en comptent respectivement 3 600, 5 300, 6 300 et 8 000. De même, le budget 2007 du PNUE n'est que de 200 millions de dollars, quand les agences onusiennes précitées disposent respectivement de 800 millions, de 4,9 milliards, de 1 milliard et de 1,6 milliard de dollars.

en matière de relations internationales dépend avant tout des compétences d'attribution de l'organisme considéré. L'élément budgétaire ne saurait par exemple expliquer la différence d'influence du PNUE par rapport à l'OMC dans le domaine des relations internationales, puisque les ressources humaines et économiques de ces deux acteurs sont comparables. Toutefois, il existe une différence fondamentale entre les deux organisations. Si l'OMC dispose de la capacité d'autoriser les États membres à sanctionner les partenaires qui dérogent aux accords qu'ils ont signés – *via* l'Organe de règlement des différends (ORD) –, ce n'est pas le cas du programme environnemental onusien. Cela explique en grande partie pourquoi les jugements et les recommandations de l'OMC ont une influence plus forte sur les politiques environnementales des États membres que les propositions et actions du PNUE⁸. Comme l'indique Geneviève Ferone (2008), « l'environnement reste un territoire sans existence pour le droit international, à l'image de la place qu'il tient encore dans l'économie ».

Le système actuel de gouvernance globale de l'environnement est également caractérisé par une forme de concurrence entre programmes d'adaptation au changement climatique pour les PED. L'exemple le plus récent provient de la création par la Banque mondiale d'un « programme pilote pour faire face aux changements climatiques », qui bénéficierait aux PED. Cette initiative intervient alors même que la conférence de Bali, en décembre 2007, sous l'égide des Nations unies, a vu la création d'un Fonds d'adaptation au changement climatique à destination de ces mêmes pays. La différence principale entre les deux programmes réside non pas dans les projets ou pays auxquels ils sont destinés, mais simplement dans la dotation de leur enveloppe budgétaire : 300 millions de dollars pour le premier, quand le second devrait obtenir au mieux 70 millions de dollars d'ici à 2009. Même si la Banque mondiale se défend de vouloir discréditer l'initiative onusienne, les PED ne peuvent s'empêcher d'y voir une nouvelle stratégie d'influence des pays occidentaux, et plus particulièrement des Américains, sur leurs économies (Caramel, 2008).

La question environnementale serait en fait accaparée par le retour en force du paradigme réaliste au sein des relations internationales (Lerin et Tubiana, 2005-2006). Alors que le protocole de Kyoto avait pu laisser croire à un développement de la coopération internationale en matière d'environnement, il n'en est plus rien aujourd'hui. Les États se refusent à améliorer le cadre de gouvernance des questions environnementales et profitent des marges de manœuvre accordées par celui-ci pour privilégier des stratégies qui améliorent uniquement leur propre situation. Une des preuves tangibles de ce phénomène est l'adoption des objectifs du millénaire, à New York, en 2000, alors qu'ils sont plus restreints que ceux qui furent proposés à Rio. Ce retournement réaliste est en accord avec les préconisations économiques du FMI et de la Banque mondiale : « La remise en question des modèles de production et de consommation [est] mise hors agenda par ce contrecoup réaliste, même si l'objectif substantiel environnemental n'est pas explicitement contesté. Son urgence, sa position hiérarchique dans l'agenda international, ses modalités de traitement, elles, le sont » (Lerin et Tubiana, 2007). Les alliances entre pays réfractaires

8. Cela ne veut pas dire que l'OMC considère l'environnement comme un problème sans importance. Elle accepte en effet que des barrières soient érigées par certains États au motif de la protection de la vie humaine (article XX de l'OMC), en donnant toutefois la primauté au commerce et non à l'environnement (Laborde, 2007).

au développement de la coopération internationale se reforment alors, semblables à celles qui existaient au moment de la conférence de Stockholm. La question environnementale est ainsi analysée et traitée sur le mode « sécuritaire » par plusieurs grandes puissances⁹, tandis que d'autres utilisent l'argument environnemental à des fins protectionnistes¹⁰.

Dès lors, le traitement de la question environnementale se déplace du cadre coopératif multilatéral pour s'analyser comme un terrain d'opposition entre grandes économies, sur lequel l'Union européenne ne saurait rester à l'écart. Au contraire, elle doit réunir préférences collectives internes et cadre économique et environnemental international.

L'UE a déjà édicté un certain nombre de contraintes au niveau européen. La mise en place d'un système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), les nombreuses directives communautaires et les propositions du triangle institutionnel européen (Commission européenne, Parlement européen, Conseil des ministres) ont imposé aux entreprises européennes d'innover pour conserver leur compétitivité sur la scène internationale. De plus, dans le Livre vert sur l'adaptation au changement climatique en Europe, publié en juin 2007, la Commission européenne a fait le choix de conserver une position offensive sur cette question. Cela se traduit au niveau international par la volonté de conduire les efforts en matière de lutte contre le changement climatique, et au niveau européen par la définition d'objectifs plus ambitieux que ceux des partenaires économiques de l'UE. Pour l'instant, les négociations restent bloquées, les principales parties prenantes – Chine, Inde, États-Unis – se rejetant mutuellement la responsabilité de cet échec. En conséquence, réaliser la synthèse européenne entre environnement et compétitivité demande donc d'envisager la stratégie sous un angle communautaire, mais en prenant également en compte la situation économique et environnementale des trois pays susmentionnés.

La gouvernance globale de l'environnement n'a pas encore pris une dimension suffisante pour répondre aux besoins que les experts ont mis progressivement en évidence au cours de la seconde moitié du xx^e siècle. Cela provient en majeure partie de l'élaboration de la gouvernance économique de la mondialisation, réalisée avant que les problèmes environnementaux ou climatiques ne prennent la place qu'ils ont aujourd'hui. L'idéologie qui guide le mouvement global d'interpénétration des économies nationales est fondée sur les besoins économiques de l'après-Seconde Guerre mondiale, et fut légitimée par les théories économiques du commerce international. Or, ces dernières n'ont pas intégré l'environnement comme une composante indispensable au fonctionnement de la mondialisation. L'environnement a plutôt été traité comme un bien vers lequel l'offre et la demande se tourneraient progressivement¹¹.

9. C'est le cas des États-Unis depuis le 11 Septembre, et plus récemment celui du Japon, comme le montre un discours récent du Premier ministre japonais M. Fukuda (2008).

10. La Chine a donné récemment un exemple flagrant de cette stratégie. Ce pays a élevé ses barrières tarifaires sur les automobiles à grosse cylindrée, prétextant un effort de réduction de ses émissions par le biais de la réduction des importations de ces voitures parmi les plus polluantes. Mais, comme l'indique *The Economist* (2008b), la Chine produit principalement de petites cylindrées, ce qui permet de considérer cette augmentation des droits de douane comme une mesure protectionniste.

11. Voir par exemple sur ce point les théories de Grossman et Krueger (1993).

Malgré ces failles incontestables et les propositions récurrentes d'une Organisation mondiale de l'environnement, il semble difficile qu'intervienne à court terme un renouvellement de la gouvernance mondiale de l'environnement. Que ce soit à cause d'une prépondérance des enjeux économiques et/ou d'un retour du paradigme réaliste dans les relations internationales, les orientations stratégiques prises à la conférence des Parties de l'ONU à Poznań, en décembre 2008, et qui devraient être renforcées d'ici à la conférence de Copenhague de décembre 2009, auront très probablement pour cadre le système de gouvernance mondiale actuel.

Dans cette optique, afin d'esquisser dans le présent ouvrage une stratégie communautaire environnementale, il importe de partir d'un état des lieux des initiatives européennes progressivement mises en place, puis d'examiner la façon dont ont émergé les préférences communautaires en matière environnementale, et enfin les secteurs économiques qui pourraient à court et à moyen terme le mieux réaliser la synthèse entre compétitivité et environnement.

Pour élaborer sa propre stratégie environnementale, l'Union européenne doit néanmoins plus que jamais prêter attention à l'évolution de ses partenaires commerciaux, ainsi qu'à celle des plus grands pollueurs de la planète. Une place particulière a été accordée dans les pages qui suivent à l'analyse de l'évolution des positions chinoise, indienne et américaine. Les Chinois sont en effet devenus en 2007 les premiers pollueurs, dépassant de peu les États-Unis, qui ont maintenu jusqu'ici leur refus de ratifier le protocole de Kyoto. Quant à l'Inde, elle se positionne aujourd'hui comme un pays encore en développement, mais l'ampleur de ses problèmes environnementaux et sa taille démographique en font un des pays clés dans les négociations climatiques.

Alors que ce débat est un des grands chantiers qui mobilisera l'attention des responsables politiques au cours des années à venir, cette étude se propose ainsi de dégager les grands principes sur lesquels fonder une stratégie environnementale européenne qui soit cohérente avec les objectifs de croissance économique élevée, tout en tenant compte des positions des principales puissances commerciales et démographiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Berthaud, P., Cavard, D. et Criqui, P., « Économie politique internationale de l'environnement global : Kyoto est-il condamné ? », in Berthaud, P. et Kébabdjian, G., *La Question politique en économie internationale*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2006.
- Caramel, C., « L'activisme de la Banque mondiale sur le climat inquiète les pays en développement », *Le Monde*, 28 mars 2008, p. 6.
- Corbier, M.-C., « OMC : les États-Unis accusent la Chine et l'Inde d'empêcher un accord », *Les Échos*, 29 juillet 2008, p. 5.
- Damian, M. et Graz, J.-C., « La gouvernance globale du développement soutenable ? Trois propositions pour l'espace francophone », *Informations et Commentaires*, n° 127, 2004, p. 46-51.
- Damian, M. et Graz, J.-C., « Développement durable et commerce international », *Cahiers français*, n° 325, mars-avril 2005, p. 91-94.
- Ferone, G., 2030. *Le krach écologique*, Paris, Grasset et Fasquelle, 2008.
- Fukuda, Y., « Japan as a Low Carbon Society », discours du Premier ministre japonais au Japan Press Club, 9 juin 2008.
- GIEC, « Rapport de synthèse sur le changement climatique », 2007.
- Grossman, G. M. et Krueger, A. B., « Environmental impacts of a North American free trade agreement », in Garber, P. M. (dir.), *The Mexico-U.S. Free Trade Agreement*, Cambridge, The MIT Press, 1993.
- Jacobson, H. K. et Kay, D. A., (dir.), *Environmental Protection. The international dimension*, Totowa, Allanheld, Osmun & Co, 1983.
- Kiss, A., « Du régional à l'universel : la généralisation des préoccupations environnementales », *La Revue internationale et stratégique*, n° 60, hiver 2005-2006, p. 85-92.
- Kousnetzoff, N., « Le développement durable : quelles limites à quelle croissance ? », in *L'Économie mondiale 2004*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2004.
- Laborde, D., « Doha : un cycle en développement », in *L'Économie mondiale 2008*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2007.
- Laurent, E. et Le Cacheux, J., « Présidence française de l'Union européenne : priorité à la lutte contre le changement climatique », *Revue de l'OFCE*, n° 106, 2008, p. 5-28.
- Le Prestre, P., *Protection de l'environnement et relations internationales. Les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Armand Colin, coll. « Science politique », 2005.
- Lerin, F. et Tubiana, L., « Questions autour de l'agenda environnemental international », *La Revue internationale et stratégique*, n° 60, hiver 2005-2006.
- Lerin, F. et Tubiana, L., « La coopération internationale en matière d'environnement », *Cahiers français*, mars-avril 2007, p. 98-103.

En guise d'introduction. Quel cadre de gouvernance mondiale pour la stratégie européenne ?

PNUE, « Global environment outlook (GEO 4). Environment for development », Nairobi, 2007.

Stern, N. (dir.), *The Economics of Climate Change. The Stern review*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

The Economist, « Wrestling for influence », 5 juillet 2008 (2008a), p. 35-38.

The Economist, « Taking another road », 23 août 2008 (2008b), p. 52.

PARTIE I

ENVIRONNEMENT OU COMPÉTITIVITÉ : UN DILEMME ENCORE IRRÉSOLU EN EUROPE

L'UNION EUROPÉENNE ET L'ENVIRONNEMENT : UNE FORCE NORMATIVE DANS LA MONDIALISATION

*R. Daniel Kelemen, professeur associé en sciences politiques,
université de Rutgers, New Jersey (États-Unis)*

Au cours des vingt dernières années, l'Union européenne s'est révélée en tant que leader de la politique environnementale internationale. Sur des sujets aussi variés que le changement climatique, la biodiversité, le commerce de déchets toxiques ou la réglementation sur les polluants organiques persistants, l'UE a endossé un rôle de meneur en faisant la promotion des Accords multilatéraux sur l'environnement (AME). L'UE a également cherché à intégrer la question environnementale au sein des institutions commerciales internationales telles que l'OMC, ainsi qu'à faire adopter au monde entier une approche « préventive » vis-à-vis de la réglementation en la matière.

Ni l'UE ni les États membres n'ont toujours été à la pointe de la politique internationale de l'environnement. Lorsque les questions environnementales ont fait leur entrée sur la scène internationale au début des années 1970, les États-Unis se sont clairement posés en meneurs, par exemple pour la préparation de la conférence des Nations unies sur l'environnement en 1972 ou de la convention sur le Commerce international des espèces menacées d'extinction (CITES) en 1973. Au milieu des années 1980, de nouveau, les Américains s'affirment comme leaders en étant la force motrice à l'origine du protocole de Montréal, relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone. À cette époque, la Communauté économique européenne (CEE) n'était pas un acteur majeur de la gouvernance globale de l'environnement. Les États membres de la CEE ont pris part aux traités internationaux élaborés à cette époque, mais seulement à contrecœur. Ces vingt dernières années, pourtant, on a observé une inversion totale des rôles entre les États-Unis et l'UE – les premiers étant de moins en moins partisans des traités internationaux sur l'environnement et la seconde prenant fait et cause pour ces traités (Vogel et Kelemen, 2008).

Cet article examine pourquoi et comment l'UE a endossé ce rôle de leader, et imagine comment elle pourra préserver cette place en étendant ses normes environnementales élevées à d'autres juridictions. La position dominante de l'UE sur les questions environnementales internationales s'est fait jour en tant que réaction stratégique aux effets combinés des pressions politiques intérieures¹ et de celles liées à la mondialisation. En bref, les forces politiques nationales ont poussé les États membres de l'UE et l'Union elle-même à s'engager dans des politiques environnementales ambitieuses. Au vu de cet engagement, il est dans l'intérêt économique de l'UE de soutenir les accords internationaux qui incitent les autres pays à adopter des normes aussi strictes (et coûteuses) que les siennes.

1. Par « intérieures », nous entendons les forces politiques au sein de l'Europe, y compris au niveau national et au niveau de l'UE, c'est-à-dire « transnational ».

La suite de l'article est divisée en trois sections. Dans la première, nous détaillons nos explications quant à la position dominante occupée par l'UE en matière d'environnement et nous nous penchons sur les explications alternatives. Dans la deuxième section, nous analysons la politique européenne de réglementation à travers les exemples du changement climatique, de l'intégration de l'environnement dans le cadre commercial multilatéral, et de la réglementation des échanges de produits chimiques.

EXPLICATIONS À LA POSITION DOMINANTE DE L'UE

Certaines questions environnementales, telles que le changement climatique, sont mondiales par nature, et une coopération internationale est nécessaire pour les aborder. Toutefois, le fait que des problèmes mondiaux puissent nécessiter des solutions de coopération n'explique pas pourquoi l'UE a endossé, depuis le début des années 1990, un rôle de meneur dans l'arène environnementale mondiale. Les principaux arguments fournis par les ouvrages spécialisés évoquent le soutien des États aux AME, mais ces explications ne suffisent pas. Celle qui domine suggère qu'un accroissement de la richesse favorise la diffusion de valeurs postmatérialistes, ce qui accentue la propension des États à signer et à ratifier des traités sur l'environnement (Roberts *et al.*, 2004). Néanmoins, la richesse et le postmatérialisme ne sauraient expliquer à eux seuls le rôle de leader que joue l'UE, et d'ailleurs, dans les années 1980 et 1990, les États-Unis ont connu une plus forte croissance économique et un plus grand développement des valeurs postmatérialistes que l'UE (OCDE, 2003 ; Scruggs, 2003)².

Les ouvrages traitant de la politique étrangère de l'UE vont plus loin, suggérant que ce rôle de meneur est endossé par l'UE sur les questions de gouvernance mondiale de l'environnement dans le cadre de ses efforts pour se forger une identité et un profil de puissance « normative » ou « civile » sur la scène internationale (Scheipers et Sicurelli, 2007 ; Vogler et Stephan, 2007). L'UE a manifestement tenté de se construire un profil de puissance environnementale ; de fait, Romano Prodi, président de la Commission, a déclaré de façon assez explicite que « nous devons chercher à devenir une puissance civile mondiale au service du développement durable mondial » (Prodi, 2000). Mais les explications qui insistent sur l'impact de l'engagement normatif de l'UE ou sur sa recherche d'une plus grande légitimité et d'une identité internationale ignorent souvent que cette position de leader mondial sert les intérêts matériels de l'UE. Si ses engagements normatifs jouent un rôle complémentaire important, les intérêts économiques sont la motivation première de l'UE en tant que chantre de l'environnement.

L'affirmation de son rôle dominant dans la gouvernance globale de l'environnement a servi, et continue de servir, les intérêts politiques et économiques propres de l'UE. La véritable motivation de la position d'un système politique sur les questions environnementales internationales peut être reliée à la force des entités « vertes » ou écologistes au sein de ce système politique. Plus l'influence politique des écologistes est forte dans le

2. Les pays du sud de l'Europe qui ont rejoint l'UE dans les années 1980 en constituent les principales exceptions.

pays, plus les normes nationales et la volonté politique de préserver ces normes face aux pressions de la mondialisation sont susceptibles d'être fortes. L'existence de ces normes nationales strictes et bien établies fait que les producteurs du pays sont plus susceptibles d'être favorables à des traités internationaux qui imposent des normes similaires à leurs concurrents étrangers. Si l'industrie voit que, à cause de l'influence politique des intérêts écologistes, elle va être contrainte de supporter les coûts de réglementations environnementales strictes, elle soutiendra les efforts visant à étendre ces normes à d'autres pays. En d'autres termes, lorsque l'engagement politique est fort en faveur du maintien de normes environnementales nationales strictes, les producteurs nationaux sont plus enclins à rejoindre les écologistes dans des coalitions du type baptistes et bootleggers³ en faveur de l'internationalisation de ces normes (Vogel, 1995; Desombre, 2000; Young, 2003). Comme nous le verrons dans la prochaine section, cette perspective s'accorde bien avec le bilan empirique de l'UE, qui explique à la fois l'évolution générale vers une position dominante depuis le début des années 1990 et les positions spécifiques adoptées par l'UE sur un certain nombre de questions internationales importantes sur le plan environnemental.

L'origine de la transformation de l'UE en leader mondial de la politique environnementale remonte aux changements intervenus en politique intérieure au sein de plusieurs États membres dans les années 1980. Au cours des années 1970, des mouvements écologistes de grande ampleur ont émergé en Europe de l'Ouest, et les gouvernements ont répondu en instaurant de nouvelles lois de contrôle de la pollution. Pourtant, ces lois ont été moins draconiennes et ambitieuses que celles qui sont apparues aux États-Unis (Vogel, 2003), et l'intérêt porté aux problèmes environnementaux a décliné à la fin des années 1970 à la suite des chocs pétroliers. Après cette perte de vitesse, l'influence des forces pro-environnement s'est raffermie à partir du début des années 1980. Les préoccupations autour de la mort des forêts provoquée par les pluies acides, des retombées de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl et de la découverte du trou dans la couche d'ozone ont accentué l'importance politique des questions environnementales dans les années 1980, et ce également dans leur dimension internationale. À la fin des années 1980, les études de l'Eurobaromètre ont démontré que l'environnement figurait parmi les principales questions politiques dans tous les États membres de l'UE (Hofrichter et Reif, 1990). Dans un certain nombre des États membres, la réaction des gouvernements à ces préoccupations du public a été de promouvoir de nouvelles normes nationales et de s'engager davantage dans la coopération internationale en matière environnementale.

La sensibilité des gouvernements à ces évolutions dans l'opinion publique a été renforcée par l'émergence de partis écologistes. Dans un premier temps en Allemagne, en 1983, puis dans une grande partie de l'Europe du Nord, les partis verts se sont imposés comme une force politique. D'abord en marge de la vie politique, ils ont gagné en importance au

3. Les coalitions baptistes et bootleggers sont des coalitions de partenaires improbables qui soutiennent les mêmes politiques, mais pour des raisons très différentes. Ainsi, les baptistes et autres zéloteurs apportèrent leur soutien à la prohibition de l'alcool, énoncée par le XVIII^e amendement de la Constitution américaine pour des raisons morales. Les bootleggers (des producteurs de boissons alcooliques illégales vendues au marché noir) soutinrent également la prohibition, car elle était la base de leur activité illicite. De même, les écologistes et les protectionnistes du commerce sont certainement favorables aux réglementations environnementales pour des raisons très différentes.

cours des années 1990. À la fin de la décennie, ils étaient représentés dans les parlements nationaux de onze des quinze États membres de l'UE ainsi qu'au Parlement européen, et faisaient partie de gouvernements de coalition nationale dans certains États membres, notamment l'Allemagne (Mair, 2001).

L'influence des forces en faveur de l'environnement au niveau national a été accentuée par la dynamique de politique de réglementation au niveau de l'UE. Les incitations politiques des institutions de l'UE ainsi que la concurrence entre les différents États membres ont encouragé l'Union à adopter des normes environnementales communes et à les faire intervenir à des niveaux élevés de protection de l'environnement. La Commission européenne et le Parlement ont d'abord appliqué des mesures d'incitation fortes pour faire en sorte que l'UE endosse un rôle déterminant dans la politique environnementale et qu'elle adopte des normes strictes. Quand les gouvernements des États membres avaient commencé à adopter des normes environnementales nationales dans les années 1970 et 1980. Ces normes risquaient d'engendrer des « barrières non tarifaires » qui auraient émoussé le Marché commun. La Commission européenne et le Parlement ont donc cherché à « harmoniser » les normes afin de protéger le Marché commun. Plusieurs voix s'élevaient à l'époque pour dire que l'UE ne servait les intérêts que des affaires internationales. Dans ce contexte, il aurait été désastreux d'attaquer les normes environnementales nationales en tant que barrières non tarifaires.

L'UE a donc plutôt cherché à harmoniser les normes environnementales, à des niveaux d'exigence élevés. En outre, étant donné le grand intérêt du public pour les questions environnementales, les décideurs politiques de l'UE ont estimé que la mise en place de politiques environnementales rigoureuses accroîtrait le soutien du public à l'Union.

La Commission et le Parlement ont trouvé du soutien parmi les États membres les plus écologistes : les Pays-Bas, le Danemark et, surtout, l'Allemagne. Ces pays s'inquiétaient de ce que leurs normes strictes risquaient de constituer un désavantage dans la concurrence avec les États plus laxistes et espéraient mettre à profit la réglementation de l'UE pour imposer leurs normes sévères aux retardataires (Vogel, 2003). La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) depuis 1991 ainsi que les révisions effectuées dans le traité de Maastricht ont supprimé l'unanimité requise pour appliquer le vote à la majorité qualifiée dans le cadre des mesures environnementales, aidant par là même les puissants États verts à faire face à l'opposition des retardataires. Après l'entrée de la Suède, de l'Autriche et de la Finlande, en 1995, le bloc des gouvernements pro-environnement au Conseil des ministres s'est davantage renforcé.

En conséquence, la politique européenne de l'environnement a connu une expansion formidable et est devenue beaucoup plus rigoureuse dès le début des années 1990. Sur des sujets aussi variés que les OGM, le recyclage des appareils électroniques, la gestion à risque des déchets, les émissions de gaz à effet de serre ou la sécurité des produits chimiques, l'UE a adopté les normes les plus strictes et les plus ambitieuses au monde. Parallèlement, l'influence des écologistes américains dans leur pays a connu un déclin précipité après le début des années 1990, et les États-Unis sont passés de la position de leaders à celle de retardataires en matière de politique environnementale internationale (Kelemen et Vogel, 2008).

Cette évolution permet d'expliquer pourquoi les États membres de l'UE et l'Union elle-même, qui étaient derrière les États-Unis dans les années 1970, se sont faits les partisans de plus en plus fervents de la politique environnementale internationale dans les années 1990. Face aux normes environnementales rigoureuses en vigueur dans l'UE, les entreprises et gouvernements nationaux des États membres ont eu de fortes incitations de « concurrence de réglementation » pour que les normes européennes soient appliquées à l'échelle internationale, afin que les concurrents étrangers soient soumis aux mêmes contraintes réglementaires. Simultanément, la capacité de l'UE à agir en tant qu'acteur cohérent représentant les intérêts des États membres dans la gouvernance globale de l'environnement s'est affirmée. Cela s'est fait progressivement, à travers l'extension de la compétence de l'UE en matière environnementale et de son rôle en politique extérieure, et grâce à la reconnaissance croissante de l'UE dans les forums internationaux (Sbragia et Damro, 1999; Vogler et Stephan, 2007). La convergence des intérêts et des capacités a été telle que, dès le début des années 1990, l'UE a eu de fortes motivations pour exporter ses normes environnementales – et elle a eu la capacité de le faire. Mais il restait la question cruciale de savoir précisément comment elle pourrait être la plus efficace dans son « offensive » de mondialisation de ses normes environnementales.

PROMOUVOIR LES NORMES ENVIRONNEMENTALES SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Les tentatives de l'UE pour gérer l'impact de la mondialisation sur la réglementation en matière d'environnement ont suivi trois grandes stratégies. En premier lieu, l'UE a cherché à « mondialiser » les normes environnementales qu'elle défendait au travers des AME. L'UE s'est révélée être le premier partisan, sinon l'architecte en chef, de tous les principaux traités internationaux sur l'environnement depuis 1989 – y compris la convention de Bâle, en 1989, sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination; le protocole de Kyoto, en 1997; la convention sur la Biodiversité, en 1992, et le protocole de Carthagène sur la biosécurité qui s'est ensuivi, en 2000; la convention de Rotterdam, en 1998, sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause (pour l'exportation de produits chimiques dangereux); et la convention de Stockholm, en 2001, sur les polluants organiques persistants. En se positionnant sans cesse en leader de la cause environnementale, l'UE a diffusé un certain nombre de ses normes et principes environnementaux dans d'autres pays. Parallèlement, elle s'est constitué une certaine crédibilité dans ce domaine politique, qui pourrait lui servir à défendre ses normes environnementales face aux accusations de ses partenaires commerciaux qui y voient du protectionnisme déguisé.

Deuxièmement, l'UE encourage l'intégration des préoccupations environnementales dans le commerce international – demandant que les règles d'échange de l'OMC autorisent des restrictions sur les échanges basées sur des objectifs environnementaux. L'UE s'est trouvée prise dans un certain nombre de conflits commerciaux centrés sur ses normes environnementales, et notamment au sujet des OMG. L'Union ne s'est pas simplement

défendue dans ces conflits ; elle a également tenté d'influer sur les règles des échanges mondiaux pour les mettre plus en conformité avec ses normes environnementales.

Troisièmement, l'UE dépend de la taille de son marché pour contraindre les entreprises et, à terme, les gouvernements étrangers à renforcer leur réglementation afin de s'accorder à ses propres normes. Cette dynamique, baptisée « effet Californie » par David Vogel, s'observe lorsqu'un pays qui affiche à la fois des normes environnementales strictes et un vaste marché conditionne l'accès à son marché au respect de ses normes environnementales. Puisque les entreprises préfèrent souvent produire selon un seul ensemble de conditions réglementaires et puisque, de toute manière, elles devront respecter les normes de l'autorité verte (c'est-à-dire la « Californie » ou, dans ce cas précis, l'UE), elles choisissent souvent de fabriquer tous leurs produits selon ces normes rigoureuses – même les produits destinés à des pays aux réglementations moins strictes.

Ces stratégies ne sont pas exclusives entre elles. Elles sont plutôt complémentaires, et l'UE tirerait probablement un plus grand bénéfice si elle appliquait plus souvent les trois stratégies de manière conjointe. Ces dernières ne sont pas non plus exhaustives ; les décideurs européens ayant déployé d'autres stratégies – comme par exemple la diffusion des normes européennes au travers de négociations bilatérales. Les entreprises européennes elles-mêmes ont contribué à promouvoir les normes communautaires, grâce à leur soutien à des systèmes d'autorégulation fondés sur le volontariat dans leurs industries. Si ces stratégies complémentaires sont importantes, une grande partie de leur impact tient généralement à ce qu'elles sont liées à une ou à plusieurs des trois stratégies de base citées plus haut. Par exemple, lorsque l'UE travaille bilatéralement avec des pays pour promouvoir ses normes, cela se produit souvent dans le contexte soit de l'existence d'un accord multilatéral plus vaste dans le domaine concerné, soit de la volonté de l'autre pays de travailler avec l'UE sur le respect de la réglementation afin de s'assurer l'accès au marché européen.

Le changement climatique

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, la pression politique intérieure s'est intensifiée en Europe en faveur d'une action pour limiter les émissions de gaz à effet de serre, à mesure que la menace climatique se précisait. Ce sont les gouvernements nationaux des pays les plus écologistes qui ont réagi en premier : les Pays-Bas, l'Allemagne et le Danemark se sont ainsi engagés à des réductions de CO₂ en 1989 et en 1990 (Porter et Brown, 1991). L'UE est alors intervenue pour élaborer une approche commune fondée sur un « partage des charges » différencié, dans le cadre duquel l'UE dans son ensemble s'engageait à stabiliser ses émissions de CO₂ aux niveaux de 1990 avant l'année 2000. Pour ce qui était de la sphère internationale, le calcul était simple : comme le public européen demanderait de toute manière une action intérieure sur le changement climatique, il était préférable d'encourager les accords internationaux qui contraindraient les concurrents de l'UE à appliquer aussi ces coûteuses mesures.

Avant le sommet de la Terre de Rio, la Commission européenne avait proposé que l'UE introduise une taxe sur le carbone afin de pouvoir atteindre les objectifs de réduction d'émissions qu'elle s'était fixés en 1990. À la veille du sommet, la Commission a demandé que les

nations industrialisées adoptent des taxes énergétiques similaires⁴. Après le refus des autres pays, la Commission a abandonné sa proposition d'une taxe carbone pour l'UE.

Entre 1995 et 1997, lors des négociations sur le protocole de Kyoto, l'UE s'est révélée être un leader plus efficace. Il est apparu clairement, dès le début des négociations, que même si le protocole de Kyoto allait contraindre l'UE à appliquer de coûteuses mesures, les coûts de mise en œuvre du protocole seraient bien moins élevés pour l'UE que pour d'autres pays industrialisés comme les États-Unis. Cependant, comme l'économie américaine a connu une croissance beaucoup plus rapide que l'économie européenne dans les années 1990, au moment où le protocole a été signé, les États-Unis avaient à réduire leurs émissions de 30 à 35 % par rapport aux niveaux prévus pour 2012 s'ils voulaient atteindre les objectifs de Kyoto, tandis que les réductions à appliquer par l'UE n'étaient que de 15 à 20 %. De plus, la référence de base de 1990 a permis à l'UE de tirer profit des réductions d'émissions grâce au passage du charbon au gaz naturel opéré au Royaume-Uni au début des années 1990, ainsi qu'à la fermeture des industries hautement polluantes de l'ancienne RDA après la réunification allemande (Schreurs et Tiberghien, 2007).

Dans l'ensemble, bien que l'UE n'ait pas réussi à obtenir la participation des Américains à cet accord, la position de leader occupée par l'Union dans le cas du protocole de Kyoto doit être considérée comme un exemple réussi de la diffusion des normes environnementales européennes. Quelles que soient ses failles, le protocole réunit 178 signataires, et l'UE a joué un rôle capital pour convaincre les États récalcitrants (comme la Russie) de participer afin que le traité puisse entrer en vigueur. De plus, grâce à la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCCC) et au protocole de Kyoto, l'UE a pu travailler de façon bilatérale avec les pays en développement afin de les encourager à s'associer aux efforts de lutte contre le changement climatique. Par exemple, dans le cadre de la CCCC et du protocole, l'UE a étroitement collaboré avec la Chine, établissant ainsi en 2005 un partenariat sino-européen sur le changement climatique, qui encourage les projets de transfert des technologies à faibles émissions de CO₂, de captage du carbone et de mise en œuvre du Mécanisme de développement propre (MDP). Ces initiatives bilatérales sont capitales pour la diffusion des technologies et des normes européennes, mais leur succès et leur existence même doivent être appréhendés dans le contexte du cadre plus vaste de traités multilatéraux tel que le défend l'UE.

Cependant, l'une des faiblesses dans les efforts déployés par l'UE pour exporter ses normes environnementales est qu'elle n'a pas réussi à utiliser la « carotte » de l'accès à son marché comme moyen de pression pour que les autres pays réduisent leurs émissions. À l'approche de la prochaine législation de l'UE sur le climat, c'est précisément ce qu'elle essaie de faire. L'année dernière, la Commission européenne avait annoncé un nouveau plan ambitieux de lutte contre le changement climatique. Le président de la Commission, José Manuel Barroso, a reconnu que ces nouvelles règles feraient augmenter les coûts de production et nuiraient à la compétitivité des industries européennes, et la Commission a donc proposé d'appliquer une taxe carbone aux importations des pays qui ne pratiquent

4. D'aucuns ont affirmé que, comme l'UE avait des taxes élevées sur l'énergie qui constituaient un désavantage pour elle dans la concurrence avec les États-Unis, elle espérait exploiter les engagements internationaux en matière de changement climatique pour pousser les États-Unis à augmenter leurs taxes sur l'énergie (Yandle et Buck, 2002).

pas les mêmes restrictions sur les émissions de carbone. Le président français, Nicolas Sarkozy, a annoncé son soutien sans faille à la taxe carbone, comme l'ont fait un certain nombre de parlementaires européens et d'écologistes, qui espèrent qu'une telle taxe sur les importations inciterait les pays retardataires à s'impliquer davantage dans la lutte contre le changement climatique. L'avenir de ces propositions – et leur capacité à survivre aux obstacles de l'OMC – reste cependant incertain.

Influer sur le régime commercial multilatéral

Outre certains AME spécifiques, l'UE encourage également un effort plus large visant à intégrer les normes environnementales dans le régime des échanges commerciaux internationaux. Les conflits entre les règles du libre-échange et les engagements en matière de politique environnementale ont poussé l'UE à engager un certain nombre de débats « commerce contre environnement » avec l'OMC, notamment des débats sur le bœuf traité aux hormones et sur les OGM. L'UE ne s'est pas contentée de se défendre dans ces débats ; elle est entrée dans une « gestion offensive » de la mondialisation.

L'article XX du GATT prévoit des exceptions à ces obligations de libre-échange qui autorisent les signataires à restreindre les échanges pour des motifs environnementaux. Lors de l'Uruguay Round, les États-Unis et l'UE avaient demandé une clarification de leur droit à conserver des règles environnementales nationales, ce qui avait abouti à la signature des Accords sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et sur les obstacles techniques au commerce (Steinberg, 1997). Dès le milieu des années 1990, l'UE avait exprimé sa préoccupation quant à la relation entre les obligations commerciales incluses dans les AME et les règles générales de libre-échange du GATT et de l'OMC. Le problème qu'elle avait soulevé était que les AME comportent différentes mesures liées aux échanges. Par exemple, la convention sur le Commerce des espèces menacées d'extinction restreint le commerce d'animaux menacés, et le protocole de Montréal interdit les importations de chlorofluorocarbures (CFC) de pays qui ne sont pas parties au protocole. L'UE s'inquiétait de savoir comment l'OMC allait résoudre ces conflits entre les obligations du libre-échange et les restrictions aux échanges prévues dans les AME.

L'UE s'est affichée en leader en exhortant l'OMC à reconnaître la suprématie des mesures commerciales incluses dans les AME sur les obligations énoncées par l'organisation. En 1996, l'UE a obligé le Comité sur le commerce et l'environnement de l'OMC à réviser la clause d'exception de l'article XX du GATT pour y ajouter une référence spécifique aux clauses des AME sur les échanges ainsi qu'aux autres « mesures nécessaires à la protection de l'environnement » (Stoler 2004, voir également Steinberg, 1997). Lors du cycle de Doha, l'UE a encore pris la tête pour réclamer ces réformes du GATT, demandant que les AME et l'OMC soient traités en tant qu'entités égales du droit international et que celle-ci se soumette aux AME en ce qui concerne les mesures liées à l'environnement.

Avec le recul, nous pouvons voir comment les efforts de l'UE visant à ce que les restrictions des échanges prévues par les AME soient en effet « imperméables à l'OMC » concordent avec ses tentatives plus larges de diffuser ses normes environnementales dans d'autres pays. L'UE reconnaît que, prises isolément, un bon nombre de ses politiques

environnementales – notamment celles qui se fondent sur le principe de précaution – ne résisteront probablement pas à l'examen minutieux de l'OMC. Or, si ses normes peuvent être contestées par l'OMC, l'UE ne pourra pas utiliser l'argument de l'accès à son marché pour convaincre les producteurs étrangers (et, à terme, leurs gouvernements) d'adopter les normes européennes. En revanche, si l'UE arrive à promouvoir un AME qui « internationalise » ses normes environnementales rigoureuses, alors ces normes gagneront une légitimité internationale et résisteront aux attaques juridiques de l'OMC.

REACH

Après avoir accentué la pression politique pour moderniser et renforcer la réglementation sur les produits chimiques et à la suite d'années de négociations houleuses, l'UE a adopté en 2006 une loi historique sur les substances chimiques, REACH (Réglementation EC 1907/2006). Avec cette loi, entrée en vigueur en juin 2007, l'UE a mis en place le cadre réglementaire sur les produits chimiques le plus complet et le plus rigoureux au monde. REACH est un acronyme anglais qui réunit les éléments essentiels du régime réglementaire – Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals, c'est-à-dire enregistrement, évaluation et autorisation (ou, dans certains cas, restriction ou interdiction) des produits chimiques. Pour l'essentiel, REACH applique le principe de précaution à la réglementation en matière de produits chimiques et inverse la charge et la preuve pour environ 30 000 substances chimiques déjà présentes sur le marché européen depuis longtemps. Cette réglementation n'oblige pas les organismes de contrôle à débusquer les produits chimiques dangereux, mais impose aux producteurs et aux importateurs de prouver aux organismes de contrôle que leurs produits chimiques sont suffisamment sûrs pour être commercialisés.

Les producteurs européens, mais également les fabricants étrangers de produits contenant des substances chimiques importés dans l'Union, doivent se soumettre à REACH. La loi a donc de lourdes implications pour l'industrie chimique et pour les fabricants de produits de consommation du monde entier. Premièrement, l'industrie doit supporter les coûts de l'évaluation de la sécurité des produits chimiques enregistrés par REACH. Deuxièmement, elle doit s'accommoder des restrictions (et parfois des interdictions) imposées sur les substances chimiques jugées trop dangereuses. Aussi les partenaires commerciaux de l'UE – et notamment les États-Unis – ont-ils critiqué les projets autour de REACH depuis le début, affirmant que ce nouveau régime allait constituer un obstacle non tarifaire conséquent au commerce. Les producteurs américains de produits chimiques et l'administration Bush ont procédé à un lobbying actif pour bloquer ou modérer le projet de législation (Comité sur la réforme du gouvernement, 2004).

Dans le cas de la réglementation sur les produits chimiques (à l'inverse du cas du changement climatique), l'UE dépend plus de son pouvoir de marché – et moins des accords internationaux – pour diffuser ses normes environnementales. Lorsqu'elle a proposé REACH, la Commission a d'abord affirmé assez ouvertement que l'un des buts de cette législation était d'influer sur les débats internationaux concernant la réglementation en matière de produits chimiques. Dans le même temps, l'UE a apporté son soutien à des initiatives internationales

pour promouvoir une réglementation plus stricte dans ce domaine, parmi lesquelles des initiatives de l'OCDE, l'approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (ASGIPC), lancée après le sommet de Johannesburg sur le développement durable, ainsi que l'initiative volontaire de l'industrie chimique baptisée, Responsible Care (Fisher, 2008). De même, l'UE est une fervente partisane de la convention de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques persistants (POP). Ce traité interdit ou arrête progressivement la production de douze POP soupçonnés de provoquer des cancers, des cas de stérilité et des malformations congénitales, et il établit un mécanisme pour que les signataires ajoutent de nouveaux POP à la liste des substances à éliminer. L'UE a particulièrement défendu la section du traité qui concerne les mécanismes d'ajout de nouveaux POP à la convention – section à laquelle les États-Unis se sont opposés. Des préoccupations quant à une concurrence des réglementations ont clairement motivé le soutien apporté par l'UE aux « mécanismes d'ajout » de la convention. Lors de la période de négociations autour de la convention de Stockholm, l'UE a dû faire face à une forte pression intérieure pour renforcer la réglementation autour des substances chimiques toxiques, et la Commission européenne préparait son Livre blanc « Stratégie pour la politique dans le domaine des substances chimiques » (Commission des Communautés européennes, 2001), qui a enclenché la bataille législative qui a abouti à REACH. Comme il était fort probable que l'UE impose de nouvelles restrictions à l'utilisation de différents POP, il était dans l'intérêt économique de l'industrie européenne que des restrictions réglementaires similaires soient appliquées aux concurrents étrangers grâce à la convention de Stockholm. De fait, au moment où celle-ci est entrée en vigueur, en mai 2004, la Commission européenne avait déjà produit une liste de neuf POP à proposer pour ajout à la Convention (ENS, 2004).

En conséquence, l'UE s'appuie sur la force et sur l'attraction de son marché intérieur pour réglementer l'accès de produits chimiques et de produits de consommation à celui-là. Comme REACH concerne les normes de produits (et non les normes sur les processus de production), il va être assez simple de conditionner l'accès au marché au respect de ces normes – ce qui stimulera ainsi l'« effet Californie ». Étant donné que les entreprises étrangères (surtout celles qui s'orientent vers l'import-export) sont contraintes d'appliquer les réglementations de l'UE pour pouvoir exporter vers le marché européen, elles vont s'adapter à ces normes et seront plus ouvertes à ce que leurs gouvernements adoptent des règles similaires.

Ce processus s'observe déjà en Chine. La Chine est le quatrième producteur mondial de produits chimiques, et l'UE est le principal partenaire commercial de l'industrie chimique chinoise. La croissance de cette industrie au cours des dernières années a été largement alimentée par la création d'entreprises coopératives avec des partenaires étrangers – souvent européens –, dont la plupart délocalisent leur production en Chine mais continuent à exporter vers le marché européen. Cette industrie chimique chinoise – et les producteurs chinois qui utilisent ses produits – est vulnérable face à REACH. La Chine ne bénéficie pas aujourd'hui d'un système d'enregistrement complet pour les produits chimiques, et les conditions fixées par REACH vont certainement faire grimper les coûts. Pourtant, si les producteurs chinois n'appliquent pas REACH, ils risquent de se faire exclure du marché européen. L'UE travaille maintenant de façon bilatérale pour promouvoir l'application

de REACH en Chine, et les entreprises européennes présentes sur le marché chinois vont jouer un grand rôle dans cette promotion auprès de leurs partenaires chinois. En fin de compte, cependant, l'influence jouée par les négociations bilatérales et les efforts du privé dépendront de la capacité de l'UE à bloquer l'accès au marché européen à tous ceux qui n'appliquent pas ses normes.

Aux États-Unis, depuis que les démocrates ont repris le contrôle de la Chambre et du Sénat, en 2007, des appels ont été lancés en faveur de l'adoption par les États-Unis d'une législation établissant un régime réglementaire similaire à celui de REACH. On observe également du mouvement au niveau des États, certains – comme la Californie – examinant la possibilité de renforcer leur propre régime réglementaire en matière de produits chimiques afin de se rapprocher des conditions établies par REACH. De même, la Californie a voté une loi sur le recyclage des déchets électroniques qui interdit les appareils électroniques prohibés par la directive de l'UE relative à l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques (directive du Conseil 2002/95/EC, RoHS; Fisher, 2008; Tickner *et al.*, 2005).

CONCLUSIONS

Si de nombreux facteurs ont contribué à l'avènement de l'UE en tant que leader incontesté de la gouvernance mondiale de l'environnement, les racines de l'engagement de l'Union dans ce domaine se retrouvent au croisement de la politique intérieure et de l'économie politique internationale. La politique intérieure ayant conduit l'UE à adopter les normes environnementales les plus strictes au monde depuis les années 1990, il est dans l'intérêt de l'industrie et des gouvernements européens de faire que des normes similaires soient appliquées dans d'autres pays. Cette conjoncture semble être bien en place, comme l'illustre la récente introduction du nouveau régime réglementaire ambitieux élaboré par l'UE au sujet des produits chimiques (REACH).

Pour diffuser ses normes environnementales, l'UE s'est appuyée sur trois stratégies de base – le soutien aux AME, l'intégration des préoccupations environnementales dans les règles du commerce international et le conditionnement de l'accès au marché européen, afin de stimuler une « course au mieux-disant ». Ces stratégies se révèlent plus efficaces encore lorsqu'elles sont combinées. En se positionnant en permanence comme partisane des traités sur l'environnement, l'UE a pu à la fois diffuser un certain nombre de ses normes environnementales dans d'autres pays et se constituer une crédibilité dans ce domaine politique. Elle peut ainsi profiter de celle-ci pour défendre de nouvelles mesures environnementales face aux accusations qui affirment qu'elles sont les instruments d'un protectionnisme déguisé, ainsi que des efforts plus généraux afin d'influer sur les règles des échanges commerciaux internationaux. Enfin, le conditionnement de l'accès au marché en fonction de l'application des normes européennes vient compléter ces stratégies politiques. Sur le long terme, l'UE aura de plus grandes chances de succès si elle diffuse ses normes environnementales là où elle peut déployer simultanément une pression politique en faveur des traités et le conditionnement de l'accès à son marché en fonction du respect de ses normes.

BIBLIOGRAPHIE

- DeSombre, E., *Domestic Sources of International Environmental Policy*, Cambridge, MIT Press, 2000.
- ENS (Environmental News Service), « Europe Gets New Leadership, Ratifies POPS Treaty », ENS-Newswire, 19 novembre 2004; disponible sur : <http://www.ens-newswire.com/ens/nov2004/2004-11-19-04.asp>.
- Fisher, E., « The "Perfect Storm" of REACH », *Journal of Risk Research*, vol. 11, n° 4, p. 541-563, 2008.
- Hofrichter, J. et Reif, K., « Evolution of Environmental Attitudes in the European Community », *Scandinavian Political Studies*, vol. 13, n° 2, p. 119-146, 1990.
- Mair, P., « The Green Challenge and Political Competition », *German Politics*, vol. 10, n° 2, p. 99-116, 2001.
- OCDE, *Les Sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2003.
- Pesendorfer, D., « EU Environmental Policy under Pressure, *Environmental politics*, n° 15, p. 95-114, 2006.
- Porter, G. et Welsh Brown, J., *Global Environmental Politics*, Boulder, Westview Press, 1991.
- Prodi, R., « 2000-2005 : Donner forme à la nouvelle Europe », discours devant le Parlement européen, Strasbourg, 15 février 2000.
- Roberts, J. T., Parks, B. et Vásquez, A., « Who Ratifies Environmental Treaties and Why ? », *Global Environmental Politics*, vol. 4, n° 3, p. 22-64, 2004.
- Sbragia, A. et Damro, C., « The changing role of the European Union in international environmental politics », *Environment and Planning C, Government and Policy*, vol. 17, n° 1, p. 53-68, 1999.
- Scheipers, S. et Sicurelli, D., « Normative Power Europe : A Contradiction in Terms ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n° 2, p. 435-457, 2007.
- Schreurs, M. et Tiberghien, Y., « Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation », *Global Environmental Politics*, vol. 7, n° 4, p. 19-46, 2007.
- Scruggs, L., *Sustaining Abundance*, New York, Cambridge University Press, 2003.
- Steinberg, R., « Trade-Environment Negotiations in the EU, NAFTA and WTO », *The American Journal of International Law*, vol. 91, n° 2, p. 231-267, 1997.
- Stoler, A., « The Doha Round Negotiations on the MEA-WTO Interface », document préparé pour l'International Bar Association Conference, 26 octobre 2004, Auckland, 2004.
- Tickner, J., Geiser, K. and Coffin, M., « The US Experience with Promoting Sustainable Chemistry », *Environmental Science and Pollution Research*, vol. 12, p. 1-9, 2005.

- Vogel, D., *Trading Up*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1995.
- Vogel, D., « The Hare and the Tortoise Revisited », *British Journal of Political Science* vol. 33, n° 4, p. 557-580, 2003.
- Vogel, D. and Kelemen, R. D., « Trading Places : the US and EU in international environmental politics », MS, Rutgers University, 2008.
- Vogler, J. and Stephan, H., « The European Union in global environmental governance », *International Environmental Agreements*, vol. 7, p. 389-413, 2007.
- Yandle, B. et Buck, S., « Bootleggers, Baptists, and the Global Warming Battle », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 26, p. 177-229, 2002.
- Young, A., « Political Transfer and "Trading Up" ? » *World Politics*, vol. 55, p. 457-484, 2003.

LA PRÉFÉRENCE ENVIRONNEMENTALE EUROPÉENNE : UN « PATCHWORK » DE MODÈLES NATIONAUX

Frédéric Allemand, chargé de recherche senior, Fondation pour l'innovation politique

En 1973, un intervenant à une conférence internationale organisée à Vienne observait que « les Communautés européennes ne sont même pas compétentes pour la garantie et la protection de l'environnement » (cité par Le Seigneur, 2005). Amer, ce propos ne faisait que constater une réalité juridique : la politique de l'environnement était l'une des grandes oubliées des traités établissant les Communautés européennes¹ (ci-après traités CE). Fallait-il s'en émouvoir outre mesure ? Les hauts fonctionnaires communautaires étaient nombreux, à l'époque, à considérer « l'environnement au mieux comme un sujet à la mode et au pire sans intérêt politiquement » (Jordan, 1999). C'était négliger la capacité de la problématique environnementale à sortir des seuls champs scientifiques et économiques pour investir celui de la politique (Tubiana et Kieken, 2007). Trente ans plus tard, la place de l'environnement au sein du débat public européen s'est diamétralement transformée : « l'environnement est l'un des principaux domaines d'action publique où Bruxelles occupe un rôle essentiel » (Sbragia, 2003) ; et sur le plan international, l'Europe assume un leadership par défaut² dans la lutte contre le changement climatique. D'aucuns ont vu dans l'émergence de cette prise de conscience environnementale l'expression d'une préférence collective à concilier avec la poursuite de l'intégration internationale (Lamy, 2004)³.

Le tropisme environnemental de l'Europe est incontestable. Cependant, l'unité que la notion de « préférence » postule sous-estime la nature composite de la politique environnementale européenne. Ainsi qu'il sera vu, la construction et l'évolution de la politique environnementale européenne correspondent très largement à l'approche dégagée par Paul G. Harris (2007) : « La politique étrangère environnementale peut être analysée comme l'interaction entre, d'une part, les facteurs, les institutions et les acteurs nationaux engagés dans le processus de décision et la mise en œuvre des politiques environnementales et, d'autre part, les facteurs, les institutions et les acteurs internationaux, ainsi que les changements environnementaux et leur interaction avec d'autres facteurs (par exemple la démocratisation, la mondialisation), des organisations et des règles environnementales internationales, des pays, des entreprises et des ONG. »

1. L'autre grande oubliée étant la politique monétaire. Voir à ce sujet : D. Carreau, « Vers une zone de stabilité monétaire : la création du système monétaire européen », *Revue du Marché commun*, 1979, p. 399-479.

2. Les États-Unis ayant renoncé à toute forme d'engagements contraignants depuis l'administration de George H. W. Bush en 1988 (P. G. Harris, 2007.)

3. Voir également : P. Lamy, S. Charnovitz et C. Wyplosz, « Mondialisation et préférences collectives : la réconciliation ? » *Les Cahiers En temps réel*, n° 22-23, octobre 2005. Disponible sur : www.entempsreel.org/.

LES DYNAMIQUES DU TROPISME ENVIRONNEMENTAL DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Europe a pris le train de la protection de l'environnement en marche. Ainsi, la désulfuration des usines a été engagée au Japon et aux États-Unis dans les années 1970 et à la fin des années 1980 en Europe. Rien d'étonnant à cela. Les traités CE sont conçus autour de « l'œuvre fondamentale d'intégration des marchés, à laquelle la protection de l'environnement est largement étrangère » (Thieffry, 2000). Il faut attendre la fin des années 1960 et surtout le début des années 1970 pour que l'Europe se saisisse de la problématique environnementale sous l'effet d'une triple impulsion. D'une part, les Européens prennent conscience, parfois de façon dramatique⁴, de l'impact des activités humaines et industrielles sur leur environnement immédiat. Les pluies acides qui frappent les forêts de Rhénanie du Nord-Westphalie et du Bade-Wurtemberg ou la pollution des grands fleuves dépassent le cadre des seules frontières administratives d'un État : leur résolution commande une action coordonnée à l'échelle européenne. D'autre part, après la réalisation de l'union douanière et l'établissement de la politique agricole commune, l'Europe manque de projet fédérateur – l'idée d'unification monétaire lancée en 1969 fait long feu face à la crise du système monétaire international en 1971 et aux chocs pétroliers de 1973-1979. Peu saisi par les administrations nationales, l'environnement est un sujet neuf dont l'Europe peut s'emparer. Enfin, les années 1970 marquent la fin du « boom économique », la recherche de nouveaux modèles de développement et l'expression d'attentes postmatérialistes⁵ au sein de la société⁶.

Cependant, « le tournant noté dans l'opinion ne tient pas à un ralliement général aux thèses de l'écologie naissante, mais au fait que les problèmes se posent désormais devant l'opinion générale » (Boullet, 1997). De fait, 1970 est déclarée « Année européenne de l'environnement ». En 1972, la première conférence des Nations unies sur l'environnement est organisée à Stockholm. La même année, le Club de Rome publie son rapport sur les *Limites de la croissance*⁷, dont plus de la moitié des exemplaires publiés dans le monde seront vendus dans les seuls Pays-Bas ! La montée des préoccupations environnementales dans l'opinion publique ne laisse pas les responsables politiques indifférents. Ainsi, en février 1970, le président français Georges Pompidou (1969-1974) appelle à ce que face à « [l'épuisement] des biens élémentaires les plus nécessaires à la vie, comme l'air et l'eau [il faut] créer et répandre une sorte de "morale de l'environnement" imposant à l'État, aux

4. En 1905, Henry Antoine Des Vœux, médecin de son état, soulignait les risques que le *smokey fog* (ou smog) faisait peser sur la santé humaine dans les grandes villes européennes, dont Londres. Confirmation en est donnée cinquante ans plus tard : les années 1952, 1956, 1957 et 1962 ont été marquées par une surmortalité due à une accumulation excessive de dioxyde de soufre et de particules en suspension. Le pic de pollution de décembre 1952 est considéré comme ayant entraîné le décès d'environ 4 000 personnes.

5. Selon cette approche dégagée par R. Inglehart (*The Silent Revolution*, Princeton, Princeton University Press, 1977), l'aisance matérielle dans les pays industrialisés conduit les individus à se préoccuper moins de leur bien-être matériel et à prêter plus d'attention aux questions qualifiées de postmatérialistes telles que la participation politique, la créativité personnelle et le fait de jouir de la nature.

6. Voir à ce propos H. Kitschelt, « La gauche libertaire et les écologistes français », *Revue française de science politique*, n° 3, 1990, p. 339-365.

7. Reproduit dans J. Delaunay, *Halte à la croissance*, Paris, Le Seuil, 1972.

collectivités, aux individus, le respect de quelques règles élémentaires faute desquelles le monde deviendra irrespirable.⁸ » Dans les faits, nombre de gouvernements européens se dotent à cette époque de leurs premiers ministères de l'Environnement⁹. Quoiqu'isolées du « monde libre », les sociétés des pays d'Europe centrale et orientale sont traversées par des évolutions similaires, avec l'apparition des premières associations de protection de l'environnement¹⁰ (Bokwa, 2007).

Pendant cette période, la saisine de la question environnementale par l'échelon communautaire demeure handicapée par l'absence de fondements juridiques propres. Toute action se réalise *via* des pis-aller juridiques¹¹. Le paradoxe environnemental européen (c'est-à-dire un besoin à satisfaire sans moyen d'action) est partiellement résolu par l'Acte unique européen (AUE) de 1986. Les Communautés européennes sont dotées d'une capacité à agir sur les plans interne et externe, ainsi que des instruments juridiques nécessaires. La préservation des compétences nationales pour agir localement¹² conduit les rédacteurs du traité à subordonner l'action communautaire à un examen de subsidiarité qui ne dit pas encore son nom. Dans cette perspective, le recours à de nouveaux types d'instruments que sont les directives-cadres permet d'imposer des objectifs communs tout en préservant les traditions nationales en matière de gestion de l'environnement (Le Seigneur, 2005). *In fine*, les coûts d'adaptation des institutions et règles environnementales des États membres au processus d'eupéanisation s'en trouvent limités. En pratique, l'examen de subsidiarité s'est révélé, sauf quelques cas rares, plus favorable à une action communautaire qu'à la préservation des prérogatives nationales dans le champ environnemental (Théry, 2008). De façon symptomatique, l'actuelle proposition d'une communautarisation complète du marché du carbone « ne se heurte à aucune objection de principe » (*idem*).

Ces changements institutionnels n'impliquent pas une autonomie des objectifs environnementaux à l'égard des autres objectifs communautaires. Au contraire, le développement d'une politique environnementale demeure une conséquence de l'approfondissement du marché intérieur. Dans un contexte d'ouverture des marchés, l'absence de normes communes est perçue comme un facteur alimentant les logiques de *dumping environnemental*,

8. Discours prononcé lors du dîner de l'Alliance française, 28 février 1970, Chicago. Disponible sur : http://www.georges-pompidou.org/epoque/documentation_diverse/eco_soc/chicago.htm/.

9. Le premier du genre sera le Département of Environment créé en 1970 au Royaume-Uni ; les autres pays européens emboîtent le pas : la France et les Pays-Bas en 1971, la Finlande en 1983, l'Allemagne et l'Italie en 1986...

10. L'Association hongroise de protection des oiseaux est créée dans le courant des années 1970 ; le Club écologique polonais, premier mouvement de protection de l'environnement en Pologne, est fondé en 1980.

11. Les actes réglementaires environnementaux sont alors fondés soit sur l'ex-article 100 (actuel article 95) du traité CE relatif à l'harmonisation dans le marché intérieur, soit sur l'ex-article 235 (actuel article 308) du traité CE permettant à la Communauté de prendre les actes nécessaires à la réalisation d'un objectif pour lequel les traités n'ont pas prévu de moyens d'action. D'autre part, la Cour de Justice va se livrer à une interprétation extensive de l'objectif communautaire d'« améliorer de façon constante des conditions de vie » pour en dégager le principe de protection de l'environnement. Voir en particulier l'affaire 172/82, *Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage* (« Huiles usagées ») du 10 mars 1983 (Recueil de jurisprudence 1983, p. 555) où la cour intègre implicitement la protection de l'environnement parmi les objectifs à respecter par la libre circulation des marchandises. La confirmation explicite est fournie cinq ans plus tard dans l'affaire 302/86, *Commission c. Danemark*, du 20 septembre 1988 (Rec. 1988, p. 4607).

12. Dans nombre d'États membres, soit fédéraux, soit fortement décentralisés, les autorités locales disposent de larges compétences en matière environnementale. Le principe de subsidiarité vise à préserver leurs marges de manœuvre.

et la diversité des législations applicables comme autant de barrières techniques non tarifaires aux échanges.

Le traité de Maastricht (1992) inscrit l'environnement parmi les objectifs de l'action communautaire. L'espace du débat se démocratise avec une association plus étroite du Parlement européen au processus décisionnel communautaire. Le vote à la majorité qualifiée se substitue à l'exigence de l'unanimité au sein du Conseil dans le domaine environnemental (sauf en ce qui concerne les aspects fiscaux ou énergétiques). La dilution du pouvoir du Conseil au sein de la gouvernance européenne et la disparition du droit de veto que garantissait l'unanimité conduisent les États membres à reconsidérer leurs stratégies d'influence. Par exemple, longtemps réactive et pragmatique, l'approche britannique de la politique environnementale européenne se transforme au début des années 1990 pour devenir anticipative et ambitieuse : de *policy taker*, le Royaume-Uni devient *policy shaper* et s'investit activement dans la définition du contenu des politiques européennes (Duncan, 2004).

Le rapport *Notre avenir à tous* de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par Gro Harlem Brundtland¹³, qui expose le principe de développement durable en 1987 et le sommet de la Terre à Rio en 1992 vont nourrir un certain optimisme. Selon Albert Weale (1993), ces prises de position amorçaient un changement de perspective en Europe. « La protection de l'environnement ne devrait plus être considérée comme une charge pesant sur l'économie mais comme une précondition pour une croissance future soutenable. » En ce sens, le traité d'Amsterdam de 1997 intègre le développement durable parmi les objectifs des traités CE et vise assurément un « verdissement » de l'action communautaire. Aux termes de l'article 6 du traité CE, « les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté [...], en particulier afin de promouvoir le développement durable ». La protection de l'environnement et la notion de développement durable sont détachées des principes d'intégration économique pour s'imposer comme « un principe fondamental du droit de l'environnement¹⁴ ». La mise en œuvre est un « échec » ; les autres politiques communautaires restent largement imperméables aux impératifs de développement durable.

Malgré ses ambitions, l'Union européenne ne va pas se montrer « en mesure de permettre le découplage entre la croissance économique et l'accroissement des pressions sur l'environnement » (Le Seigneur, 2005). De façon significative, la stratégie de compétitivité économique adoptée à Lisbonne en mars 2000 élude la problématique environnementale. Les objectifs environnementaux et une stratégie de développement durable ne sont ajoutés que l'année suivante à Göteborg sur l'insistance de la Suède qui exerce alors la présidence de l'Union européenne (1^{er} semestre 2001). Rajoutée après coup, la stratégie environnementale de Göteborg repose sur « des principes généraux valides (internalisation des coûts sociaux et environnementaux, découplage de la croissance et de l'utilisation des ressources), [qui] ne permettent pas pour autant à l'Europe d'affirmer un leadership

13. Alors Premier ministre de la Norvège (mai 1986-octobre 1989).

14. Avocat général Léger, Conclusions dans l'affaire C-371/98, *First Corporate Shipping*, 7 mars 2000, paragr. 56.

mondial dans le domaine de l'environnement. » (Tubiana et Guérin, 2008). Face à la persistance de nombreux défis (réchauffement climatique, croissance continue de la demande de transport, mondialisation, surexploitation des richesses naturelles...), la stratégie de développement durable a été révisée par le Conseil européen de juin 2006.

Si le tropisme environnemental de l'Europe pouvait être mesuré, le nombre de textes juridiques actuellement mis en œuvre en fournirait une première estimation impressionnante : plus de 700 actes juridiques, dont 260 directives auxquelles correspondent autant de mesures de transposition nationale qu'il y a d'États membres (Le Seigneur, 2005). Cette inflation législative traduit une multitude de phénomènes. En premier lieu, il y a la volonté de la Commission d'accroître les compétences communautaires – et donc sa propre autorité – dans le domaine environnemental.

En deuxième lieu, les États membres cherchent à externaliser leurs régimes réglementaires. Alberta Sbragia (2003) juge ainsi que « la machine institutionnelle de l'UE a permis aux États membres qui avaient adopté, au niveau national, des réglementations contraignantes comparables de l'étendre aux États membres qui avaient des régimes nationaux plus laxistes et sous-développés. [En procédant de la sorte,] les pays fortement réglementés ont été capables de préserver leur compétitivité économique ». De telles considérations se retrouvent dans la stratégie employée par les autorités allemandes à la fin des années 1980 pour imposer à l'échelle européenne l'installation de pots catalytiques sur les véhicules automobiles. L'identification des émissions de dioxyde de soufre et des composés azotés comme causes des pluies acides a été exploitée par le gouvernement allemand pour convaincre la Commission européenne de présenter une réglementation imposant l'installation de pots catalytiques sur le marché européen¹⁵. Et dans ce domaine, les industries allemandes possédaient un avantage technologique sur les concurrents européens, dont les constructeurs automobiles français. Ces derniers importèrent pour 5 milliards de francs de composants fabriqués outre-Rhin pour se mettre en conformité avec les nouvelles normes¹⁶ (exemple cité par Ben Youssef et Ragni, 1998). Dans cet esprit, rien d'étonnant à ce que le rythme des réformes législatives communautaires dans le domaine environnemental soit principalement le fait des pays les plus en avance dans ce domaine (Börzel, 2003).

En troisième lieu, l'élévation au niveau communautaire d'un sujet environnemental permet à l'État qui en est le promoteur de contourner les oppositions internes qu'il rencontrerait pour réglementer sous sa seule autorité ledit sujet. Les péripéties de l'application de la directive « Oiseaux »¹⁷ en France en sont une démonstration typique : l'adoption du texte

15. Directive 91/441/CEE du Conseil, du 26 juin 1991, modifiant la directive 70/220/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur. *Journal officiel CE* L 242 du 30 août 1991, p.1-106.

16. L'on retrouve au niveau européen, ce que J. Bagwati (« Free Trade : Old and New Challenges », *The Economic Journal*, n° 104, mars 1994, p. 231-246) a mis en évidence au niveau international à propos de l'introduction de standards universels par les pays développés. Cela tend à éroder les avantages comparatifs dont pouvaient bénéficier les pays en retard de développement. Ce sont principalement les pays développés, producteurs d'écotechnologies, qui seraient à l'initiative de tels standards, espérant ainsi « élever le niveau de jeu » à leur profit.

17. Directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages. *Journal officiel CE* L 103 du 25 avril 1979, p. 1-18.

par « Bruxelles » a permis aux autorités françaises de s'éloigner de la pression des lobbies de chasseurs et d'approuver la directive à l'unisson de ses homologues européens.

En quatrième et dernier lieu, les ministères nationaux de l'Environnement peuvent trouver un intérêt à ce que les sujets environnementaux soient traités à l'échelon européen. C'est l'assurance d'un renforcement de leur leadership dans la définition des prises de position au niveau communautaire, dans la coordination interministérielle au niveau national, ainsi que dans la mise en œuvre des mesures européennes. « L'Europe sert de caution aux ministères qui, nationalement, ne pèsent pas lourds » (Le Seigneur, 2005).

L'exposé serait incomplet si n'était mentionnée l'influence que les partis politiques écologistes et les organisations non gouvernementales environnementales¹⁸ (ONG-E) ont exercée dans le développement des politiques environnementales européennes (mais aussi nationales et internationales) n'était pas mentionnée. Les processus décisionnels se révèlent sensibles à la structure de l'information et aux réactions de l'opinion publique. « Comme les groupes directement concernés par une décision sont aussi généralement les mieux informés, il est à craindre que leur point de vue l'emporte même s'ils sont très minoritaires » (Guillaume, 1972). Se développant progressivement à compter du début des années 1970¹⁹, les partis écologistes ont profité des élections européennes pour s'inscrire dans le paysage politique des États membres ainsi que de l'Union européenne. Les 15 % obtenus par le parti écologiste britannique lors des élections européennes de 1989 amènent les conservateurs et les travaillistes à accorder un intérêt accru à la problématique environnementale – les conservateurs y consacrant de longs développements dans leur manifeste électoral de 1992. De même, les bons résultats enregistrés au plan national par le parti français Les Verts lui permettent de participer à la coalition gouvernementale entre 1988 et 1992, puis entre 1997 et 2002 (à chaque fois, le portefeuille ministériel de l'Écologie leur est attribué). De la même façon, Die Grünen allemands sont associés à la grande coalition Rot-Grün au sein du gouvernement de Gerhard Schröder entre 1998 et 2005. Dans un cas comme dans l'autre, l'on a assisté à un renforcement des choix environnementaux (par exemple : développement des transports intermodaux en France ; plan de sortie de l'énergie nucléaire en Allemagne, introduction progressive d'une écotaxe).

Quant aux ONG-E, elles ne sont pas parties prenantes du processus de décision, mais n'en demeurent pas moins des forces motrices d'une plus grande coopération internationale à travers leur expertise et leur capacité de mobilisation de l'opinion publique (Gemmil et Bamidele-Izu, 2002). Leur influence dépend aussi largement du besoin de soutien extérieur que les acteurs institutionnels peuvent éprouver pour défendre leurs intérêts dans le processus décisionnel. La DG Environnement de la Commission européenne et la commission Environnement du Parlement européen sont coutumières du fait. Les États membres également. La Suède a su s'appuyer sur les ONG scandinaves pour faire valoir le principe de « gestion forestière durable » au niveau communautaire et international et défendre, par ce biais, la compétitivité de son industrie forestière (d'Antin de Vaillac, 2007).

18. Il s'agit en particulier du « gang des sept » : le Bureau européen de l'environnement, les Amis de la Terre-Europe, Greenpeace, le World Wide Fund, l'association Birdlife International, Climate Network Europe et la Fédération Transport et Environnement (Sbragia, 2003).

19. Les élections présidentielles françaises accueillent leur premier candidat écologiste, René Dumont, en 1974.

LE TROPISME ENVIRONNEMENTAL EUROPÉEN, PATCHWORK DE PRÉFÉRENCES NATIONALES²⁰

En septembre 2004, Pascal Lamy (2004), alors commissaire européen chargé du commerce, publie une contribution qui marque le débat économique international : « L'émergence des préférences collectives dans le champ de l'échange international : implications pour la régulation de la mondialisation ? » Y est promu le principe d'une réconciliation entre la poursuite de l'intégration internationale (en particulier sur le plan commercial) et le respect des choix sociaux des collectivités organisées. La préférence collective est alors définie comme « le résultat final de choix faits par les collectivités humaines qui s'applique à la communauté dans son entier », la communauté désignant « tout groupe de personnes qui ont établi des institutions capables de construire des préférences collectives » (*idem*). Selon le futur directeur général de l'OMC, la protection de l'environnement relève des « préférences évidentes » de l'Europe et constitue, en ce sens, une des valeurs européennes. La traduction des préférences collectives en actes positifs s'opère au travers des instruments réglementaires, fiscaux, etc. Au niveau international, il appartient à chaque groupe social de s'assurer que sa préférence collective y soit exprimée de façon fidèle, sans que cela ne se fasse au (trop grand) détriment des préférences des collectivités.

L'examen des politiques publiques et de leurs instruments de mise en œuvre fournit assurément un point de départ pour l'identification des préférences collectives, dans la mesure où ces politiques formalisent et répondent *a priori* à une demande sociale (Le Cotty et Voituriez, 2008). Mais il serait erroné de considérer qu'à une politique donnée correspond une préférence particulière. Chaque politique publique est le fruit d'arbitrages plus ou moins marqués entre les différentes préférences collectives de la société, ainsi que « des préférences individuelles, des contraintes institutionnelles en vigueur et de la logique des décisions collectives déjà prises » (Guillaume, 1972). S'agissant des préférences européennes, Zaki Laïdi (2006) en distingue six types : (i) le refus de la *Realpolitik*, c'est-à-dire le refus d'une vision réaliste où le monde serait organisé autour des *hard powers*; (ii) la croyance en la force socialisatrice du commerce; (iii) l'adhésion à des valeurs sociales non marchandes, dont la protection de l'environnement; (iv) le primat de la responsabilité élargie sur la souveraineté nationale; (v) la protection des droits de la personne humaine; (vi) la compassion politique face aux déséquilibres sociaux mondiaux. Et toutes ces préférences se retrouvent exprimées à des degrés divers au sein des positions défendues par l'Union européenne dans le champ environnemental. Une illustration de cette situation est fournie par l'évolution des positions européennes lors de la négociation du protocole de Kyoto. En mars 1997, les pays européens défendent le principe d'une réduction, par les pays développés, du volume de leurs émissions de trois gaz à effet de serre (CO₂, méthane et oxyde d'azote) de 10 % d'ici à 2005 et de 15 % d'ici à 2010, la réduction étant mesurée par rapport aux volumes d'émission de l'année 1990. Eux-mêmes s'engagent à réduire leurs

20. L'expression est empruntée à A. Héritier, « The Accommodation of Diversity in European Policy Making and its Outcomes : Regulatory Policy as a Patchwork », *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n° 2, 1996, p. 149-167.

propres émissions de 10 %²¹. Cependant, ils subordonnent leurs efforts à l'acceptation par les autres pays industrialisés (principalement les États-Unis et le Japon) d'engagements allant au-delà de la seule stabilisation des émissions de gaz à effet de serre (Cass, 2007). L'engagement européen paraît à l'époque peu réaliste mais renforce l'autorité morale de l'Union européenne sur la scène internationale en matière de changement climatique ; il vise en creux à reporter la responsabilité de la conclusion des négociations climatiques sur les épaules américaines. La réalité des relations internationales va *in fine* s'imposer aux Européens. L'obtention d'un accord engageant les États-Unis (et le groupe de pays industrialisés qu'ils influencent : Japon, Suisse, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande) oblige notamment à réviser à la baisse les objectifs de réduction des émissions de CO₂ et d'inclure dans le calcul des émissions trois autres gaz à effet de serre (pour lesquels les États présentaient déjà de bons résultats).

Les positions européennes dans le champ environnemental reflètent aussi les rapports de force entre les préférences individuelles des États membres. Adrienne Héritier (1996) voit dans la politique environnementale européenne un patchwork de modèles nationaux, le niveau européen s'inspirant des différentes traditions nationales. Ainsi en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, certaines directives reprennent l'approche allemande fondée sur un contrôle des émissions à la source *via* les meilleures technologies disponibles ; d'autres directives s'inspirent de l'approche britannique d'une réglementation de la qualité de l'air, portant sur les effets de la pollution. L'influence de tel ou tel modèle national répond à la capacité des différents pays d'être parmi les premiers à préempter les sujets (*cf. supra*).

Au-delà, les attentes des individus et le contenu des préférences collectives dépendent étroitement du niveau de développement économique, c'est-à-dire d'« un arbitrage entre une plus grande richesse économique et la protection de l'environnement ou entre une plus grande richesse économique et la réduction des inégalités » (Lamy, 2004). Dans ce contexte, toute communauté qui entend faire prévaloir ses préférences collectives face à d'autres communautés doit, d'une part, veiller à ce que cela entraîne le moins de perturbations possibles pour ces partenaires et, d'autre part, assumer les coûts externes des mesures mettant en œuvre ses préférences (*idem*). Cette problématique est au cœur des relations entre les pays d'Europe de l'Ouest et les pays d'Europe centrale et orientale. La situation de rattrapage économique que connaissent ces derniers – à l'exception notable de la Slovaquie – est essentielle pour comprendre la priorité que les gouvernements de ces pays accordent à l'environnement par rapport aux autres domaines réclamant aussi une action publique, telle que la modernisation de l'outil industriel, la lutte contre le chômage, la viabilité des systèmes de pension... (Ellison, 2006). Le coût d'adaptation des économies de ces pays aux normes environnementales d'origine communautaire²² a été évalué entre

21. Conclusions de la présidence du Conseil européen, réuni à Amsterdam, 16 et 17 juin 1997.

22. D'un montant élevé à court terme, l'adaptation aux standards européens tend à procurer des avantages économiques à moyen et long terme – compensant largement les efforts initiaux (S. Dorca, « L'impact économique de la reprise de l'acquis communautaire environnemental dans les pays d'Europe centrale et orientale : coûts et bénéfices », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 36, n° 1, 2005, p. 117-153).

79 et 110 milliards d'euros²³. Or, les instruments financiers destinés aux pays candidats n'ont permis de financer que 10 à 15 % des dépenses totales (Bokwa, 2007).

Même en dehors de toute considération financière, il n'est pas certain que la demande sociale dans les pays d'Europe centrale et orientale puisse être appelée à l'appui de la protection de l'environnement. Attirées par le mode de consommation des pays d'Europe de l'Ouest, les populations des nouveaux arrivants dans l'Union européenne ne comprendraient pas qu'il leur soit demandé de contenir leur besoin de consommation pour des raisons environnementales. Examinant les préoccupations environnementales en Pologne, Anita Bokwa estime ainsi que « la consommation croissante d'une grande variété de biens venant du monde entier est l'un des symboles de la liberté retrouvée et de l'indépendance recouvrée par la Pologne ; c'est une sorte de compensation » (Bokwa, 2007).

REMARQUES CONCLUSIVES SUR L'IDENTITÉ ENVIRONNEMENTALE EUROPÉENNE

L'implication de l'UE dans le domaine du changement climatique constitue une réponse, d'une part, à sa quête d'identité et, d'autre part, à la contestation du leadership européen dans d'autres domaines, principalement commerciaux. Dans cette perspective, la défense du protocole de Kyoto par l'Europe est devenue l'emblème du positionnement international du Vieux Continent (Tubiana et Kieken, 2007). L'identité européenne se construit alors dans l'idée d'une responsabilité morale à l'égard de l'environnement, héritée de l'histoire. Dans sa lecture donnée à Harvard en septembre 2008, le président de la commission, José Manuel Barroso, estime que « l'UE et les États-Unis doivent montrer leur leadership sur la question du changement climatique. Nous avons une obligation morale de proposer une baisse réelle et sérieuse des émissions à moyen terme, ainsi que des stratégies multilatérales ». L'argumentaire du commissaire fait écho à l'« impératif de responsabilité » à l'égard des générations futures dont fait état le philosophe allemand Hans Jonas (1984).

L'exercice de cette responsabilité ne saurait cependant suivre les chemins du paternalisme autoritaire que suggère H. Jonas²⁴. Ce modèle heurte de front l'organisation démocratique et le fonctionnement de l'Europe selon une logique consensuelle. Cela n'ôte pas toute méfiance de la part des partenaires en voie de développement. Ceux-ci ont largement critiqué l'attitude néocolonialiste dont les pays industrialisés feraient preuve en essayant d'imposer leurs standards environnementaux au niveau mondial²⁵.

D'aucuns considèrent par ailleurs que « de fait, la lutte contre le changement climatique est devenue à la fois l'expression la plus aboutie du *soft power* européen en même temps qu'un objectif mobilisateur pour dynamiser un projet européen essoufflé et resserrer les liens entre société civile européenne et gouvernement. Le leadership climatique européen, avec ses limites, en plus de son impact environnemental, a donc aussi un effet

23. Commission européenne, COM(98) 294 final, p. 5.

24. Pour une lecture critique de l'œuvre de Hans Jonas, voir O. Godard, « L'impasse de l'approche apocalyptique de la précaution. De Hans Jonas à la vache folle », *Éthique publique*, n° 4(2), octobre 2002, p. 7-23.

25. « Un nouveau spectre hante le tiers-monde : l'éco-colonialisme », *Courrier international*, 11 mars 1993, p. 7-11.

positif sur les dynamiques politiques internes de l'Union » (Tubiana et Guérin, 2008). C'est souligner le fait que « le leadership européen sur le climat est aussi un moteur de la redynamisation du projet européen » (*idem*). Pour Nicolas Théry (2008), responsable de la stratégie et de la coordination au sein de la DG Environnement de la Commission européenne, cette quête d'« identité environnementale » doit aussi permettre « d'enraciner la stratégie climatique européenne dans le réel », c'est-à-dire de répondre aux attentes des Européens eux-mêmes. De ce point de vue, les Eurobaromètres confirment la large conviction des citoyens européens, selon laquelle le traitement de la question du changement climatique et de celle, plus large, de la protection de l'environnement, doit être opéré au niveau européen plus qu'à tout autre niveau d'action publique. Du reste, c'est en pleine crise politique que la Commission et le Conseil européen ont approuvé l'engagement de l'Europe en faveur d'objectifs ambitieux en matière environnementale et énergétique.

BIBLIOGRAPHIE

- Antin de Vaillac (d'), D., « Hégémonie industrielle et développement durable. Les complicités scandinaves », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 8, 2007, p. 871-889.
- Ben Youssef, A. et Ragni, L., « Politiques environnementales stratégiques et concurrence internationale : théorie et évidences », *Revue d'économie industrielle*, vol. 83, n° 1, 1998, p. 81-98.
- Bokwa, A., « Climatic issue in Polish foreign policy », p. 117, in Harris, P. G., *Europe and Global Climate Change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2007.
- Börzel, T. A., *Environmental Leaders and Laggards in Europe. Why there is (not) a « southern » problem ?*, Hampshire, Ashgate, 2003.
- Boullet, D., « Entreprises et environnement en France : aux origines d'une prise de conscience », *Histoire, Économie et Société*, vol. 16, n° 3, 1997, p. 471-482.
- Cass, L. R., « The indispensable awkward partner : the United Kingdom in European climate policy », in Harris, P. G., *Europe and Global Climate Change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2007.
- Duncan, A., « The Europeanization of British Environmental Policy », contribution présentée lors de la conférence « Britain in Europe and Europe in Britain : the Europeanization of British Politics », Sheffield Town Hall, 16 juillet 2004.
- Ellison, D. L., *Weighting the Politics of the Environment in the New Europe*, Institute for World Economics-Hungarian Academy of Sciences, Working Papers, n° 169, août 2006.
- Gemmil, B. et Bamidele-Izu, A., « The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance », in Esty, D. C. et Ivanova, M. H. (dir.), *Global Environmental Governance*, Yale, Yale Center for Environmental Law and Policy, 2002.
- Guillaume, M., « La révélation des préférences dans l'analyse des choix collectifs », *Revue économique*, vol. 23, n° 3, 1972, p. 410-441.
- Harris, P. G., *Europe and Global Climate Change*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2007.
- Héritier, A., « The Accomodation of Diversity in European Policy Making and its Outcomes : Regulatory Policy as a Patchwork », *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n° 2, 1996, p. 149-167.
- Jonas, H., *The Imperative of Responsibility. In Search of an Ethics for the Technological Age*, Chicago, The University of Chicago Press, 1984.
- Jordan, A., « Editorial Comment : The Construction of a Multilevel Environmental Governance System », *Environment and Planning C, Government and Policy*, vol. 17, 1999, n° 1, p. 1-17.

- Lamy, P., « L'émergence des préférences collectives dans le champ de l'échange international : implications pour la régulation de la mondialisation ? », discours prononcé lors de la conférence « Collective preferences and global governance : what future for the multilateral trading system », Bruxelles, 15 septembre 2004 ; disponible sur : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/september/tradoc_118926.pdf.
- Laïdi, Z., *La norme sans la force*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- Le Cotty, T. et Voituriez, T., *The Potential Role for Collective Preferences in Determining the Rules of the International Trading System*, Analyses, IDDRI, n° 4, 2008.
- Le Seigneur, V. J., « Environnement : l'Europe est-elle un modèle à suivre ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 36, n° 1, 2005, p. 10-31.
- Sbragia, A., « Environmental Policy : Economic Constraints and External Pressurers », in Wallace, H. et Wallace, W., *Policy-Making in the European Union*, 4^e édition, Oxford, Oxford University Press, 2003
- Théry, N., « Changement climatique et normes environnementales : comment concevoir les politiques industrielles dans une perspective de développement durable », in Herzog, P. (dir.), *À la recherche de l'intérêt européen*, Paris, Confrontations Europe-Le Manuscrit, 2008.
- Thieffry, P., « Politique communautaire de l'environnement », *Jurisclasseur Europe*, Fascicule 1900, cote 11, 6 juillet 2000.
- Tubiana, L. et Kieken, H., « L'urgence climatique, une occasion pour l'Europe », *Études*, n° 6, juin 2007, p. 749-758.
- Tubiana, L. et Guérin, E., « L'Europe au secours de la planète ? », in Rocard, M. et Gnesotto, N., *Notre Europe*, Paris, Robert Laffont, 2008.
- Weale, A., « Ecological Modernization and the Integration of European Environmental Policy », in Liefferink, J. D., Lowe, P. D. et Mol, A. P. J., *European Integration and Environmental Policy*, Londres, Belhaven Press, 1993.

POUR UNE STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE INNOVANTE : ANALYSE ET PERSPECTIVES

*Åsa Persson, docteur en sciences politiques,
chargée de recherche au Stockholm Environment Institute (Suède)*

L'année 2006 a marqué un revirement majeur dans la volonté politique et le soutien du public pour des politiques publiques plus fortes en matière de protection de l'environnement. Les catalyseurs de ce changement ont été les nouvelles découvertes scientifiques et les analyses économiques sur le problème de l'évolution du climat, et notamment le quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC, 2007) et le rapport Stern (2007). Si l'agenda politique européen a, pendant quelque temps, été centré sur la protection de la compétitivité et la création d'emplois dans une économie mondialisée – ce qui s'est traduit au niveau de l'Union européenne par la stratégie de Lisbonne –, on observe désormais un nouvel élan des politiques et des stratégies environnementales. Citons ainsi le paquet énergie-climat de l'UE, annoncé pour la première fois en 2006¹, accompagné par des stratégies sur le climat plus ou moins ambitieuses au niveau des États membres. Les résultats de la dernière étude Eurobaromètre de septembre 2008 indiquent que les Européens sont très favorables à une politique climatique ambitieuse (Eurobaromètre, 2008a) :

- 62 % des personnes interrogées considèrent que le changement climatique fait partie des problèmes les plus graves dans le monde, seulement surpassé par la pauvreté, et loin devant le terrorisme international (53 %) ou les conflits armés (38 %);

- 56 % estiment que la lutte contre le changement climatique peut avoir une influence positive sur l'économie européenne, alors que 24 % sont de l'avis contraire;

- 64 % des sondés jugent que leur gouvernement national ne s'investit pas assez dans la lutte contre le changement climatique, alors que seuls 58 % pensent de même pour les institutions européennes.

Cette évolution soulève plusieurs questions essentielles quant à la promotion de stratégies environnementales innovantes au niveau de l'Union européenne. Tout d'abord, quelles sont les chances que l'intérêt aujourd'hui croissant pour des politiques environnementales ambitieuses ne diminue pas, alors que les questions de croissance économique et de compétitivité retrouvent le devant de la scène ? Ensuite, le nouveau degré de soutien public et politique à grande échelle sera-t-il institutionnalisé afin d'éviter la phase descendante de ce qu'on appelle le « *issue-attention cycle* » (Downs, 1972) ? Enfin, la politique environnementale a-t-elle atteint une nouvelle étape à laquelle la rhétorique sur les synergies entre protection de l'environnement et objectifs de croissance est devenue une réalité pour les décideurs politiques ?

1. Commission européenne, COM(2007), 1 final, 2007.

Ces questions sont particulièrement importantes étant donné que, sur le terrain, les progrès réalisés autour des problèmes environnementaux en Europe sont inégaux et que d'importants objectifs n'ont pas été atteints (AEE, 2007). Tout cela est abordé et mis en lumière plus loin. Nous décrivons d'abord l'évolution récente de la stratégie environnementale européenne. Puis, nous nous penchons sur les questions, tant substantielles que procédurales, qui méritent d'être prises en compte pour l'élaboration d'une stratégie environnementale innovante pour l'Europe.

L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE EUROPÉENNE

Innovation majeure de la stratégie environnementale des années 1990, le développement durable a été de plus en plus défendu comme étant un cadre politique plus complet et sur un plus long terme que la réglementation environnementale classique, permettant de sortir des approches de « fin de processus » pour s'intéresser aux facteurs structurels de la pollution de l'environnement et de l'appauvrissement des ressources. Ce concept a reçu une base légale dans l'UE en tant qu'objectif fondamental, en 1997, à travers l'article 2 du traité d'Amsterdam. Mais cela a-t-il permis de revigorer la politique environnementale de l'UE pour les années 2000 ?

L'UE a d'abord adopté une stratégie en faveur du développement durable (SDD) en 2001² afin de compléter la stratégie de Lisbonne pour la croissance, l'emploi et la compétitivité formulée un an auparavant. Quatre ans plus tard, la Commission a entrepris une révision, ce qui a conduit à l'élaboration d'une SDD renouvelée, adoptée par le Conseil en 2006³. Cette SDD s'est fixé sept priorités : le changement climatique et l'énergie propre ; le transport durable ; la consommation et la production durables ; la conservation et la gestion des ressources naturelles ; la santé publique ; l'inclusion sociale, les questions démographiques et migratoires ; et la pauvreté dans le monde.

Malgré l'enthousiasme initial, il est rapidement apparu que la SDD de 2001 ne serait pas une stratégie globale et exhaustive. Elle allait plutôt être mise sur la touche par la stratégie de Lisbonne, surtout après que la commission Barroso eut affirmé que la compétitivité était la priorité principale dans un contexte de mondialisation de l'économie. Cette relation ambiguë entre la SDD et la stratégie de Lisbonne s'est ensuite poursuivie. La SDD révisée de 2006, adoptée un an après la relance de la stratégie de Lisbonne, affirme, d'une part, que « tandis que la SDD de l'UE forme le cadre général, la stratégie de Lisbonne, qui s'est recentrée sur la croissance et l'emploi, fournit le moteur d'une économie plus dynamique ». D'autre part, elle suggère que la protection de l'environnement est plutôt conditionnée par la croissance, dans la mesure où le défi majeur était de créer « des conditions de concurrence équitables au sein desquelles le dynamisme, l'innovation, la créativité et l'esprit d'entreprise pourront prospérer tout en assurant l'équité sociale et un environnement sain » (CUE, 2006). Les commissaires ont proposé une analogie avec une famille de

2. Commission européenne, COM(2001). 264 final, 2001.

3. Commission européenne, COM(2005), 658 final, 2005.

trois enfants (la compétitivité économique, la cohésion sociale et la qualité de l'environnement) dans laquelle l'un des enfants – la compétitivité – nécessitait plus d'attention. Si la stratégie de Lisbonne ne s'intéresse pas en profondeur aux questions environnementales, la SDD révisée de 2006 ne s'intéresse pas beaucoup non plus à la compétitivité et n'en fait pas un objectif prioritaire, ce qui laisse penser qu'il était prévu que ces stratégies restent deux processus distincts.

Outre la volonté politique et les priorités de la Commission et de certains États membres, d'autres problèmes ont empêché la SDD d'être appliquée correctement et de jouer un rôle pilote. Par exemple, elle n'impose pas une mise en œuvre au niveau national, ni l'élaboration de plans d'action nationaux par les États membres (bien que la Commission ait proposé un système volontaire d'évaluation par les pairs). Plusieurs autres problèmes s'appliquent également aux SDD nationales en Europe (Meadowcroft, 2007 ; AEE, 2005). Premièrement, on ne trouve pratiquement jamais de portefeuille ministériel exclusivement consacré au développement durable, ce qui empêche une réelle appropriation de cette question et exclut une forte incitation à la promouvoir comme étant plus qu'une simple forme de rhétorique. Deuxièmement, les SDD contiennent souvent des objectifs très larges, ce qui complique la définition de priorités claires et rend difficile, pour les parties prenantes, de demander des comptes aux gouvernements ou à la Commission par rapport aux objectifs annoncés. Troisièmement, les objectifs et les actions inclus dans les SDD ne sont souvent que des reprises de projets de loi sectoriels, ce qui confère aux SDD un statut politique faible et un aspect « fourre-tout » plus qu'un réel caractère stratégique.

Parallèlement à l'évolution de la première SDD de l'UE, le processus de Cardiff, lancé en 1998, a été une autre initiative importante pour l'intégration des objectifs environnementaux aux politiques économiques et sectorielles examinées par la Commission européenne et les formations sectorielles du Conseil. Ce dernier ainsi que les directions générales ont été invités à élaborer des objectifs et des plans d'action environnementaux pour différents secteurs (à savoir l'agriculture, les transports et l'énergie). Cependant, moins de dix ans après, on constatait que le processus était « mort » de fait, en raison de l'absence de réponses (Jordan et Schout, 2006).

Dans ce contexte d'échec plus ou moins cinglant de la SDD de l'UE et du processus de Cardiff, on peut observer un changement d'humeur apparent dans l'évaluation à mi-parcours, en 2007, du VI^e Programme d'action pour l'environnement (PAE), qui fait état d'importants succès (CCE, 2007b). Le VI^e Programme d'action pour l'environnement a été adopté en 2002 et fixe le cadre de la politique environnementale pour la période 2002-2012⁴. Il comporte cinq priorités : changement climatique, nature et biodiversité, environnement, santé et qualité de vie, et enfin ressources naturelles et déchets. Il a par ailleurs conduit à l'élaboration de sept stratégies permettant d'orienter la législation environnementale, et il évoque fréquemment les principes politiques que sont le développement durable, l'intégration et la cohérence politique, et la dissociation entre croissance économique et pressions sur l'environnement.

4. Commission européenne, COM(2001), 0031 final, 2001.

L'évaluation à mi-parcours du VI^e PAE comporte quelques remarques audacieuses⁵. Elle avance tout d'abord que 2006 a été un tournant pour l'intégration des questions environnementales dans les politiques publiques. Elle affirme ensuite que « la politique communautaire en matière d'environnement est l'une des grandes réussites de l'Union pour ce qui est des bénéfices concrets apportés aux citoyens »⁶, malgré un lourd déficit de transposition de la législation environnementale et malgré l'échec cuisant du processus de Cardiff quant à l'intégration politique. Enfin, l'évaluation déclare que les politiques environnementales ont « permis à l'industrie européenne de se hisser à la première place mondiale dans un certain nombre de secteurs à forte croissance et ont créé des millions d'emplois⁷ ». Elle insiste fortement sur les synergies entre performance environnementale et compétitivité, sur l'avantage du « précurseur » et sur la nécessité de dissocier croissance et pressions sur l'environnement. Pour l'avenir, l'évaluation à mi-parcours conclut que, pour « assurer une croissance économique durable, l'UE a besoin d'une politique environnementale ambitieuse et axée sur l'avenir⁸ ». On peut en déduire que l'équilibre entre l'agenda de Lisbonne et l'agenda environnemental de l'UE a commencé à s'inverser.

Malgré des progrès accomplis sur plusieurs objectifs, la Commission a tendance, dans cette auto-évaluation, à évaluer les aboutissements en termes de nouvelles propositions politiques plutôt que les résultats concrets et l'impact sur le terrain. Elle évoque toutefois brièvement l'immense déficit de transposition de la législation environnementale européenne existante. Ce déficit fait en effet partie des principales critiques émises par le Bureau européen de l'environnement, alliance d'ONG européennes pour la protection de l'environnement, qui a demandé à un consultant indépendant de procéder au même type d'évaluation à mi-parcours du VI^e PAE (Pallemmaerts *et al.*, 2006). Cette évaluation a révélé que les efforts accomplis sur bon nombre de priorités et d'objectifs ont été insuffisants et que la perspective pour la suite du VI^e PAE n'était pas encourageante. Dans certains cas, il a été avancé que les priorités établies dans l'agenda de Lisbonne avaient même nui à certains des principes et objectifs établis lors de l'adoption du PAE. On a en outre affirmé que les instruments de la politique environnementale européenne avaient fait l'objet d'un « déclasserment » progressif, passant des lois à des instruments moins contraignants inspirés de la méthode ouverte de coordination. Le consultant a par ailleurs affirmé que le nombre de mesures législatives est en baisse et que deux nouvelles procédures législatives sont de plus en plus utilisées : les directives « cadres » qui comportent plus de conditions procédurales que substantielles pour les États membres par rapport aux directives classiques, et les initiatives législatives, dont l'objectif principal est de simplifier le cadre réglementaire plutôt que de parvenir à des résultats positifs pour l'environnement.

L'image fournie jusqu'ici de la stratégie environnementale européenne laisse donc penser que, si des mesures ont été prises pour intégrer les politiques économique et environnementale au début des années 2000, les objectifs environnementaux n'ont pas trouvé une place centrale en raison de la prédominance politique de la stratégie de Lisbonne.

5. Commission européenne, COM(2007), 225 final, 2007.

6. Commission européenne, 2007, *ibid.*

7. Commission européenne, 2007, *ibid.*

8. Commission européenne, 2007, *ibid.*

Néanmoins, la Commission elle-même persiste à considérer la politique environnementale comme l'un des domaines politiques les plus performants de l'UE. Reste à savoir si le nouveau mouvement en faveur de la protection de l'environnement – stimulé au cours des deux dernières années par le problème du changement climatique – ainsi que la politique climatique relativement ambitieuse de l'UE – qui se détache d'une perspective étroitement centrée sur la croissance, l'emploi et la compétitivité – changeront les perspectives pour le prochain cycle du PAE et de la SDD au niveau européen.

Avant de nous intéresser aux éléments à prendre en compte pour des stratégies environnementales plus innovantes, nous devons nous demander quel est le rôle de ces stratégies au niveau national et comment elles ont évolué. Si deux tiers des pays de l'OCDE ont adopté dès le milieu des années 1990 des programmes politiques environnementaux, on a observé une vague légèrement plus tardive de SDD au niveau national, qui a touché elle aussi bon nombre de pays – en 2004, vingt-six des trente pays de l'OCDE et vingt des vingt-cinq États membres de l'UE et pays en voie d'adhésion (Jacob et Volkery, 2008 ; Steurer et Martinuzzi, 2007). Bien que les ouvrages de politique environnementale comparée aient remarqué que ces programmes politiques environnementaux nationaux et SDD n'ont souvent qu'une influence limitée sur l'élaboration de la politique environnementale, quelques exceptions se font jour. Par exemple, le plan national de politique environnementale des Pays-Bas, adopté pour la première fois en 1989, est considéré comme un instrument pionnier. Les SDD du Royaume-Uni et de l'Allemagne sont perçues comme adoptant une approche particulièrement systématique. Enfin, les systèmes d'objectifs nationaux de qualité environnementale, accompagnés de leurs objectifs provisoires, indicateurs et stratégies d'action, développés par la Suède et la Norvège, ont eux aussi retenu l'attention internationale. Le système suédois est fondé sur une approche de gestion par objectifs, et les seize objectifs nationaux imprègnent désormais la législation, la politique sectorielle et l'action des autorités gouvernementales centrales (SEOC, 2007). Ce système d'objectifs à long terme, approuvés par une large majorité parlementaire, fait que la politique environnementale intérieure de la Suède est de plus en plus institutionnalisée et plus résistante aux fluctuations de la volonté politique et aux chocs extérieurs. En outre, avec cette institutionnalisation des objectifs politiques environnementaux, il est de plus en plus difficile pour les partisans de politiques moins strictes (basées par exemple sur des questions de compétitivité et de croissance) d'influer sur l'élaboration des politiques (Nilsson et Persson, 2008).

Étant donné la relation entre les stratégies environnementales nationale et européenne, la question de la subsidiarité est trop complexe pour être débattue ici en profondeur. Disons seulement qu'il y a des preuves contradictoires concernant l'influence de la législation de l'UE. D'un côté, près de 80 % de la législation environnementale nationale est maintenant une conséquence de la législation européenne⁹. D'un autre côté, nous avons décrit plus haut combien la législation de l'UE en matière d'environnement se fait de moins en moins contraignante, laissant ainsi plus de flexibilité et autorisant les États membres à déterminer le niveau de leurs ambitions. Quoi qu'il en soit, les analystes parlent de plus en plus

9. Commission européenne, 2007, *op.cit.*

d'une « gouvernance multi-niveaux » lorsqu'ils se réfèrent à l'UE et aux États membres (voir par exemple Fairbrass et Jordan, 2004). Ces États adoptent et élaborent les politiques, ce qui signifie que, dans les questions à aborder dans le futur pour des stratégies environnementales innovantes, une distinction stricte quant au niveau de gouvernance ne sera pas utile.

ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE DANS UNE STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE INNOVANTE

L'introduction proposait l'idée que, pour les responsables de l'élaboration des politiques environnementales, le défi actuel était de savoir comment maintenir un certain dynamisme autour des politiques environnementale et climatique et comment faciliter l'institutionnalisation des aspects importants pour les parties prenantes, mais menacés de dévalorisation en cas de ralentissement économique ou de détournement de l'attention politique. Nous abordons ci-dessous un bref aperçu des questions et tendances actuellement au cœur des débats, qui peuvent servir de base de réflexion dans la recherche de politiques et stratégies environnementales plus innovantes pour l'Europe.

Concilier compétitivité et environnement : entre incitation et contrainte ?

Malgré des progrès accomplis au niveau conceptuel afin de comprendre la relation entre environnement et économie, le principal obstacle à l'élaboration d'une stratégie environnementale ambitieuse et innovante est la crainte d'effets négatifs sur la compétitivité de l'industrie européenne au niveau international. Ainsi, la législation REACH sur la gestion des substances chimiques comme le système européen d'échange de quotas d'émission ont été retardés et édulcorés à cause des appréhensions des industriels et des producteurs d'énergie. Plus récemment, il semble que l'atmosphère ait quelque peu changé, compétitivité et réglementation environnementale ne paraissent plus aussi antinomiques. Premièrement, les preuves empiriques des effets nocifs sur la compétitivité sont limitées. Une étude récente (Vercaemst *et al.*, 2007) a conclu que, pour l'industrie manufacturière, les coûts de l'observation de la législation environnementale représentent généralement moins de 2% de la valeur de la production et que les délocalisations sont rares (voir également Rave et Triebswetter, 2008; GHK, Cambridge Econometrics et IEEP, 2007; Oberndorfer et Rennings, 2007). Deuxièmement, on observe un changement de perspective généré par l'industrie elle-même face aux prix élevés et croissants des ressources naturelles et par la maturation des programmes de responsabilité sociale et de gestion environnementale des entreprises. Troisièmement, malgré l'accent mis par l'UE sur la compétitivité et la croissance avec la stratégie de Lisbonne, certaines présidences ont lancé des tentatives concertées pour faire ressortir les liens positifs. Par exemple, les présidences néerlandaise en 2004 et allemande en 2007 ont fait la promotion des synergies, et ce sera l'une des priorités des Suédois pour la seconde moitié de 2009.

On a en outre observé une hausse de l'intérêt pour les formes positives d'intervention du gouvernement, comme les subventions ou les financements d'aide à la Recherche et

développement, qui a attiré le soutien de l'industrie. L'UE a récemment adopté un programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (CIP) pour la période 2007-2013¹⁰. Ses objectifs sont, entre autres, de favoriser et de promouvoir l'éco-innovation, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Le programme prévoit des subventions jusqu'à 730 millions d'euros pour la sensibilisation et la diffusion d'informations sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, ainsi que des subventions de près d'un demi-milliard d'euros pour l'éco-innovation dans les PME. En plus de ces subventions, la recherche et développement en technologie environnementale est financée par les programmes-cadres de recherche de l'UE. Le CIP peut ainsi être considéré comme un mariage entre l'agenda environnemental de l'UE et l'agenda de Lisbonne. Toutefois, l'intérêt que lui portent l'industrie et les groupes environnementaux s'explique peut-être par le fait qu'il s'agit surtout d'un instrument économique positif, qui ne suppose pas de coûts de mise en conformité pour les entreprises.

Si les beaux discours sur les synergies et le découplage peuvent potentiellement devenir plus concrets grâce à un soutien gouvernemental à long terme et à des programmes d'investissement, le fait de se reposer sur les subventions en tant que principal instrument politique soulève certaines questions. Certains segments de l'industrie et nombre de partenaires environnementaux insistent sur la nécessité d'avoir recours au bâton plutôt qu'à la carotte – c'est-à-dire sur le besoin de normes environnementales contraignantes et « dures » – pour stimuler la demande de nouvelles technologies et pour faire en sorte que les mesures prises par l'industrie en faveur d'une plus grande performance environnementale soient durables sur le long terme, et pas seulement opportunistes.

Une stratégie environnementale innovante devrait comporter des instruments qui tiennent à la fois de la carotte et du bâton et qui se renforcent mutuellement. Il faut se fixer pour priorité d'analyser où et pour quelles technologies les subventions doivent être utilisées afin d'atteindre les objectifs climatiques stricts et contraignants qui sont actuellement décidés par l'UE. En plus d'introduire des quotas d'émission plus restreints, à échanger dans le cadre du système européen d'échange de quotas d'émission, une stratégie innovante devrait également analyser comment le système déjà ancien de permis environnementaux pour les sites de production industrielle nouveaux ou existants peut être utilisé pour imposer des technologies combinant efficacité énergétique et réduction des émissions de carbone.

Coût de l'action contre coût de l'inaction

L'une des raisons qui font que les nouvelles estimations des coûts de l'application des politiques climatiques et environnementales et de leurs effets sur la compétitivité sont plus propices à une politique environnementale ambitieuse est que le « coût de l'inaction » est de plus en plus souvent pris en compte dans l'analyse coût-bénéfice des options et des stratégies politiques, en tant que pendant au « coût de l'action ». L'inclusion du coût de l'inaction modifie les résultats de telle manière que la perte de compétitivité a un poids relatif

10. Commission européenne, COM(2005), 121 final, 2005.

moins important. Ce raisonnement apparaît par exemple dans l'évaluation à mi-parcours du VI^e PAE et dans le rapport Stern (2007). L'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire vient elle aussi appuyer fortement l'idée de considérer la perte de services écosystémiques comme faisant partie du coût lorsque l'on prend des décisions d'investissement dans la gestion des ressources naturelles (EM, 2005).

Dans le débat sur le changement climatique, il est particulièrement important de prendre en compte le coût de l'inaction, étant donné le risque qu'un changement abrupt et irréversible du climat entraîne des effets potentiellement catastrophiques. Les scientifiques ont mis en garde contre ce qu'ils appellent les « points de rupture » ou seuils, là où même la plus petite modification de la pression exercée par l'homme sur l'environnement peut conduire à des bouleversements de grande ampleur aux conséquences très coûteuses pour les sociétés et les économies – par exemple, la fonte de la couche de glace du Groenland (Lenton *et al.*, 2008). Ces points de rupture ont été identifiés en ce qui concerne le changement climatique mondial, mais également pour les écosystèmes locaux, par exemple dans le contexte de la surexploitation des stocks de pêche. L'existence de ces fonctions de coût des dégâts non linéaires a remis en question les approches classiques de gestion et de politique de l'environnement basées sur l'optimisation des bénéfices environnementaux nets à court ou à moyen terme. De leur côté, les écologistes appellent à favoriser une meilleure résilience des écosystèmes, c'est-à-dire à faire en sorte d'accroître la capacité des systèmes à amortir les chocs (WRI, 2008 ; EM, 2005). Bien que la théorie et l'application empirique des approches de résilience ne soient qu'émergentes, cela pourrait signifier que la pression exercée par l'homme sur l'environnement devrait être réduite encore plus que ce que prévoient les approches classiques de gestion et de politique de l'environnement.

L'attention explicite et systématique portée au coût de l'inaction, en plus de la prise en compte du coût de l'action, constitue un nouveau pas vers la représentation du véritable coût de la dégradation de l'environnement, et celle-là doit donc être encouragée. Il convient toutefois de reconnaître les limites de l'analyse coût-bénéfice dans l'examen de la portée très incertaine mais potentiellement catastrophique du coût de l'inaction, et de revoir dans cette optique les méthodes employées pour l'analyse des politiques. La compréhension des implications pratiques des approches de « résilience » quant à la gestion des ressources naturelles et à la politique environnementale représente donc un défi pour l'élaboration de stratégies environnementales innovantes.

La généralisation des technologies vertes

Comme nous l'avons vu plus haut, l'intérêt porté au secteur des technologies environnementales s'est nettement accru ces dernières années. Les raisons de cet intérêt de la part des responsables politiques de l'UE et des États membres tiennent à la fois aux performances passées et au potentiel futur. En ce qui concerne le passé, les technologies environnementales sont devenues une industrie en plein essor en Europe. L'UE dispose déjà d'une éco-industrie compétitive et prospère. Un rapport paru en 2006 (Ernst & Young, 2006) estimait que le chiffre d'affaires des éco-industries de l'UE à vingt-cinq atteignait 227 milliards d'euros. Les biens et les services fournis par les éco-industries représentaient près

de 2,2 % du PIB de l'UE à vingt-cinq, et plus de 3,4 millions de personnes y travaillaient. Les pays européens sont devenus leaders dans certains sous-secteurs importants, tels que l'énergie éolienne et le traitement des déchets et des eaux usées. Pour ce qui est du futur, les objectifs de politique climatique – comme l'objectif de réduire les émissions de CO₂ de 50 % d'ici à 2050 – requièrent une transformation technique à grande échelle, qui générera de formidables opportunités commerciales (AIE, 2008). Il y a donc de bonnes raisons de profiter de l'avantage comparatif existant et d'exploiter davantage les opportunités d'échanges et d'exportations.

L'UE a répondu à la généralisation croissante des technologies environnementales en introduisant en 2004 un Plan d'action sur les écotechnologies¹¹, qui constitue une autre passerelle efficace entre la stratégie de Lisbonne et l'agenda de protection de l'environnement. Ce plan est centré sur trois grands thèmes : faciliter le passage de la recherche au marché, améliorer les conditions du marché et encourager les exportations. Comme nous l'avons expliqué plus haut, la principale question politique est de savoir si le soutien à apporter aux technologies vertes doit se faire sous la forme de carotte ou de bâton, c'est-à-dire de savoir s'il faut se mettre du côté de l'offre ou de la demande de technologie.

Un problème connexe est celui de déterminer la meilleure manière de supporter l'ampleur même de la transition du système énergétique mondial vers une économie à faible émission de carbone. L'Agence internationale de l'énergie (2008) estime que, pour réduire les émissions de CO₂ de 50 % (par rapport aux niveaux actuels) d'ici à 2050, il faudra chaque année un investissement mondial à hauteur de 1,1 billion de dollars, ce qui représente une moyenne d'environ 1,1 % du PIB mondial chaque année jusqu'en 2050. Il est donc évident qu'il faut mobiliser aussi bien des ressources publiques que privées et que l'élaboration de cadres politiques durables, stables et sûrs est une condition nécessaire. De plus, l'investissement dans les énergies renouvelables et dans les écotechnologies à cette échelle impose une analyse approfondie de l'impact sur l'environnement. Le débat actuel sur les biocarburants illustre bien comment les énergies et les technologies vertes peuvent avoir d'autres conséquences environnementales et sociales négatives, générant ainsi d'inextricables conflits entre les différents objectifs.

Se concentrer davantage sur la consommation comme facteur de problèmes environnementaux

Les gouvernements ont généralement imposé une réglementation plus contraignante sur la consommation des ménages que sur la production industrielle. Avec l'engouement croissant du public pour des politiques ambitieuses sur le changement climatique, les temps sont propices à l'introduction de formes nouvelles de politique de consommation durable, qui se concentreraient principalement jusqu'à présent sur les producteurs, en termes de technologies propres, de conception de produits et de normes volontaires. On utilise également davantage les marchés publics comme outils pour rendre la consommation

11. Commission européenne, COM(2004), 38 final, 2004.

plus écologique. Le plan d'action sur la consommation et la production durables lancé en 2008 par l'UE en est un exemple.

Les politiques visant les ménages en tant que consommateurs finaux se sont principalement limitées à des actions de sensibilisation et d'éducation, ainsi qu'aux systèmes de label écologique. Si l'utilisation de l'information en tant qu'instrument politique est souvent un premier pas nécessaire qui bénéficie d'une forte acceptabilité au niveau politique, certains craignent, par exemple, que les systèmes de label écologique ne soient pas encore suffisamment efficaces ou qu'il existe aujourd'hui une telle variété de systèmes concurrents qu'elle génère des confusions. Les données indiquent à présent une apparente volonté de payer pour des modes de consommation écologiques (Eurobaromètre, 2008b). Plus récemment, des dirigeants nationaux ont manifesté de l'intérêt pour des instruments plus coercitifs, par exemple en réfléchissant à des quotas de carbone personnels échangeables – par exemple au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande ou en Suède (DARAE, 2008). Cela n'est pas sans rappeler le débat de politique climatique internationale autour des plafonds mondiaux d'émission par habitant. Cela prendra encore du temps pour que ces modèles deviennent des réalités politiques, mais des instruments d'incitation économique plus directs et coercitifs à l'encontre des foyers et des individus ainsi que l'utilisation de la pression morale pourraient être des éléments plus importants des futures stratégies environnementales.

CONCLUSION

Dans cet aperçu de certains des problèmes actuels du débat politique environnemental, nous avons montré comment la politique européenne a reçu une nouvelle impulsion grâce à la volonté politique et au soutien public en faveur de la lutte contre le changement climatique. Pour beaucoup de parties prenantes, cette impulsion est un changement bienvenu, notamment après une période au cours de laquelle la stratégie de Lisbonne avait pris le pas sur les stratégies environnementales et de développement durable. C'est en outre un changement salubre étant donné que les stratégies environnementales européennes ont jusqu'ici échoué à améliorer la situation de l'environnement. À présent, les difficultés consistent à maintenir cette dynamique face aux autres priorités politiques telles que la crise financière mondiale, et à faire en sorte que ces intentions politiques ambitieuses se traduisent par des actes et des résultats.

Il semble que les responsables politiques s'intéressent de plus en plus et de façon plus directe à la relation entre réglementation environnementale et compétitivité internationale, en encourageant et en recherchant activement des synergies. On a identifié tout un ensemble de raisons qui expliquent cette évolution progressive, qui vont des conditions des marchés aux découvertes scientifiques sur les risques environnementaux, en passant par la pression politique de certains États membres et la redéfinition des modèles d'entreprise. La multitude et la diversité de ces sources pourraient permettre d'institutionnaliser l'élan actuel de la politique environnementale. Parmi les autres développements prometteurs, tels que nous les avons décrits plus haut, figurent la tendance apparente à prendre

en compte de manière plus aboutie le « coût de l'inaction » dans la comparaison des coûts et des bénéfices de l'introduction de nouvelles politiques environnementales, ainsi que l'attention croissante portée aux nouvelles manières d'« écologiser » la consommation au niveau des ménages et des individus.

À partir de ces avancées, trois questions sous-jacentes – et facteurs de succès – mériteront une attention plus poussée lors de l'élaboration des stratégies environnementales de nouvelle génération en Europe, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national. Si de nouveaux résultats scientifiques sur les risques environnementaux et des analyses économiques sur les modes de gouvernance et de gestion alternatives sont nécessaires pour déterminer les futures orientations à adopter, il est tout aussi important de s'intéresser au passé et au présent. Deux questions peuvent notamment être soulevées : premièrement, l'expérience au niveau européen de ces dix dernières années suggère que nous pourrions à l'avenir assister à une prolifération de stratégies et de plans d'action autour de l'environnement. Il convient d'analyser avec précisions si ceux-ci contribuent à définir les problèmes politiques, à maintenir la dynamique et à coordonner les initiatives individuelles, ou s'ils ne font que détourner l'attention, s'ils ne sont pas suivis convenablement, et brouiller la relation entre objectifs et engagements. Une « méta-analyse » serait utile à cette fin. Deuxièmement, il faut développer davantage l'évaluation *ex post* de ce qui fonctionne réellement en matière de politique environnementale – à savoir quelles solutions fonctionnent et comment elles devraient être mises en œuvre, c'est-à-dire avec quels instruments.

Enfin, on observe actuellement une tendance à se concentrer sur de nouvelles initiatives politiques, et donc à mesurer le succès en termes de résultats politiques. Il existe cependant des déficits de transposition dans la politique et la législation environnementales au niveau tant européen que national¹² (Pallemmaerts *et al.*, 2007). Tant que la transposition ne se fera pas correctement, les nouvelles propositions politiques ne pourront vraiment contribuer à créer de meilleures performances environnementales et une économie plus durable. Les stratégies environnementales innovantes aux niveaux national et européen devraient donc également être crédibles et, pour cette raison, un appareil de transposition et d'application stable et bien équipé pourrait faire en sorte que les différentes innovations produisent elles aussi des résultats.

12. Commission européenne, SEC(2006), 1143.

BIBLIOGRAPHIE

- AEE, « Environmental Policy Integration : State of Play and an Evaluation Framework », Copenhague, AEE, 2005.
- AEE, « Europe's Environment : The Fourth Assessment », Copenhague, AEE, 2007.
- AIE, « Energy Technology Perspectives 2008 : Scenarios and Strategies to 2050 », Paris, AIE-OCDE, 2008.
- DARAE, « Synthesis Report on the Findings from Defra's Pre-feasibility Study into Personal Carbon Trading », Londres, DARAE, 2008.
- Downs, A., « Up and Down with Ecology : The "Issue-Attention Cycle" », *The Public Interest*, vol. 28, p. 38-50, 1972.
- Ernst & Young, « Eco-industry, Its size, Employment, Perspectives and Barriers to Growth in an Enlarged EU », rapport final pour la Commission européenne, 2006.
- Eurobaromètre, « Special Eurobarometer 300 : Europeans' Attitudes towards Climate Change », rapport, septembre 2008, 2008a.
- Eurobaromètre, « Special Eurobarometer : Europeans' Attitudes towards the Environment », rapport, mars 2008, 2008b.
- Fairbrass, J. et Jordan, A., « Multi-level Governance and Environmental Policy », in Bache, I. et Flinders, M. (dir.), *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- GHK, Cambridge Econometrics et IEEP, « Links between the Environment, Economy and Jobs », étude pour la DG Environnement, 2007.
- GIEC, « Rapport de synthèse sur le changement climatique », 2007.
- Jacob, K. et Volkery, A., « Instruments for Environmental Policy Integration in 30 OECD-Countries », in Jordan, A. et Lenschow, A. (dir.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.
- Jordan, A. et Schout, A., *The Coordination of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Lenton, T., Held, H., Kriegler, E., Hall, J.W., Lucht, W., Rahmstorf, S. et Schellnhuber, H. J., « Tipping Elements in the Earth's Climate System », *PNAS*, vol. 105 (6), p. 1786-1793, 2008.
- Meadowcroft, J., « National Sustainable Development Strategies : Features, Challenges and Reflexivity », *European Environment*, vol. 17 (3), p. 152-163, 2007.
- Millenium Ecosystem Assessment (MEA), *Ecosystems and Human Wellbeing : Synthesis*, Washington DC, Island Press, 2005.

- Nilsson, M. et Persson, A., « Sweden », in Jordan, A. et Lenschow, A. (dir.), *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.
- Oberndorfer, U. et Rennings, K., « Costs and Competitiveness Effects of the European Union Emissions Trading Scheme », *European Environment*, vol 17 (1), p. 1-17, 2007.
- Pallemaerts, M., Wilkinson, D., Bowyer, C., Brown, J., Farmer, A., Farmer, M., Herodes, M., Hjerp, P., Miller, C., Monkhouse, C., Skinner, I., ten Brink, P. et Adelle, C., « Drowning in Process? The Implementation of the EU's 6th Environmental Action Programme Report for the European Environmental Bureau », IEEP, Londres, 2006.
- Rave, T. et Triebswetter, U., « Implementation of the IPPC Directive and Its Economic Impacts : Evidence from the EU Steel and Glass Industry », *European Environment*, vol. 18 (3), p. 186-201, 2008.
- SEOC, « Sweden's Environmental Objectives – in an Interdependent World », Stockholm, Naturvårdsverket, 2007.
- Stern, N. (dir.), *The Economics of Climate Change. The Stern review*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Steurer, R. et Martinuzzi, A., « Editorial : From Environmental Plans to Sustainable Development Strategies », *European Environment*, vol. 17 (3), p. 147-151, 2007.
- Vercaemst, P., Vanassche, S., Campling, P., Vranken, L., Agnolucci, P., Salmons, R., Shaw, B., Jantzen, J., van der Woerd, H., Grünig, M. et Best, A., « Sectoral Costs of Environmental Policy : Final Report », étude menée sous l'autorité de la Commission européenne, DG Environnement, 2007.
- WRI, *World Resources 2008 : Roots of Resilience – Growing the Wealth of the Poor*, Washington DC, WRI, 2008.

LES ÉCO-INNOVATIONS, UN LEVIER POUR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

*Sylvie Fauchaux, professeur des universités en sciences économiques,
C3ED-UMR IRD-UIVSQ, université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines*

Avec le réchauffement climatique, il ne s'agit plus de choisir entre compétitivité et environnement. Si les mesures nécessaires ne sont pas prises dans les dix prochaines années, l'économie mondiale aura à faire face à une crise d'une ampleur sans précédent, dont les entreprises, comme la société dans sa totalité, ne sortiront pas indemnes (Stern, 2007).

L'environnement ne constitue pas pour autant un frein à la compétitivité des entreprises, puisque celles qui ont adopté des stratégies d'anticipation sont aussi celles qui bénéficient d'avantages concurrentiels. En témoigne la course économique engagée dans l'éco-innovation¹. Une grande partie de la lutte contre le réchauffement climatique et la surexploitation des ressources naturelles passe en effet par des ruptures technologiques et organisationnelles relevant des éco-innovations, comme le souligne Stavros Dimas (2007) : « L'éco-innovation est un élément central dans la lutte contre le changement climatique. Il est donc essentiel qu'elle soit pleinement exploitée sans plus tarder, car il ne nous sera possible de modifier fondamentalement nos modes de production et de consommation que par son intermédiaire. »

Cet article s'inscrit dans cette problématique. La première partie insiste sur le rôle d'accélérateur que l'environnement constitue pour la compétitivité des entreprises. La deuxième partie analyse les grandes tendances internationales quant aux caractères des éco-innovations, afin d'identifier les leviers permettant d'accroître la performance des entreprises à leur égard. La troisième partie offre une vision prospective des défis à relever afin que le cycle vertueux de la compétitivité soit constamment renouvelé par les entreprises, notamment européennes.

L'ENVIRONNEMENT : UNE OPPORTUNITÉ À SAISIR POUR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

La stratégie environnementale : une nouvelle source de compétitivité pour les entreprises

Les opportunités économiques pour les entreprises déployant des stratégies environnementales proactives sont considérables (Porter et Van der Linde, 1995).

De telles stratégies conduisent à des avantages concurrentiels tels que l'amélioration de la qualité, la réduction des coûts (par exemple, l'industrie papetière européenne a diminué

1. « Toute action engagée par les acteurs, qui vise à développer de nouvelles idées, de nouveaux comportements, produits ou processus, à les appliquer et à les développer afin que ceux-ci contribuent à une réduction des atteintes environnementales ou correspondent à des objectifs de durabilité » (Klemmer, Lehr et Löbbe, 1999).

sa consommation d'eau de 50 % en quinze ans) et l'ouverture de nouveaux marchés (Russo et Fouts, 1996). Certaines entreprises peuvent même se positionner exclusivement sur des segments de marchés environnementaux afin d'obtenir un avantage comparatif et devenir leader sur cette niche stratégique (exemple : DaimlerChrysler avec la Smart).

Des stratégies d'éco-efficience² sont susceptibles de concilier environnement et compétitivité (DeSimone et Popoff, 1997). Les opérations de recyclage vont dans le sens d'un tel double dividende. Les entreprises affichant leur préoccupation environnementale font aussi preuve d'une meilleure productivité du travail, car elles ont tendance à attirer et à conserver les meilleurs employés.

Le « capital de réputation » de ces entreprises se révèle élevé, ce qui leur permet de bénéficier d'une bonne image (avec par exemple l'écolabélisation) et d'éviter des opérations de boycott, notamment par des ONG (Ackerman et Bauer, 1976).

De plus, elles se trouvent mieux armées pour faire face aux évolutions juridiques et institutionnelles au niveau international, où se multiplient des principes tels que la responsabilité étendue du producteur ou encore le principe de précaution³. Elles peuvent parfois utiliser la position de capture réglementaire⁴ pour acquérir un avantage concurrentiel (norme).

Elles peuvent enfin profiter des marchés de quotas de CO₂ et notamment du marché européen créé en janvier 2005. Les montants échangés sur ce dernier en font le système d'échange de permis d'émission le plus puissant au monde. Pour l'année 2005, les transactions ont dépassé 260 millions de tonnes, et la valeur des transactions a atteint 5 milliards d'euros⁵. Le paquet énergie-climat en discussion à Bruxelles renforcera cette tendance.

L'éco-innovation : l'avantage compétitif déterminant

Au sein de l'économie mondialisée, l'innovation est devenue dès les années 1980 le moteur de la compétitivité. Or, l'éco-innovation technologique et organisationnelle occupe une place d'importance dans cette dynamique si l'on en croit la plupart des exercices de prospection internationale (Faucheux et Hue, 2000). Pour la Rand Corporation⁶, aux États-Unis, les éco-innovations sont perçues « comme essentielles pour le développement économique de long terme, pour la sécurité nationale et la propriété économique ». Dans cet esprit, la Commission européenne a édité en 2004 un plan d'action en faveur des écotecnologies.

2. Le concept d'éco-efficience a été développé par le World Business Council for Sustainable Development à partir de 1992 dans le sillage du sommet de la Terre à Rio. Son but n'est pas de produire moins, mais de produire mieux en réduisant les impacts sur l'environnement. Une stratégie est éco-efficiente lorsqu'elle augmente la valeur d'un produit (ou d'un service) en diminuant son impact environnemental.

3. Le principe de précaution fait partie intégrante de la Charte constitutionnelle de l'environnement (article 5) adoptée par la France en 2005. On doit également mentionner la loi sur la responsabilité environnementale (LRE) votée en France en juillet 2008 pour une mise en conformité avec la réglementation européenne.

4. Il y a capture réglementaire par un acteur lorsque celui-ci, grâce à son influence auprès du régulateur, acquiert un certain contrôle sur la réglementation mise en œuvre et à laquelle il est assujéti.

5. Source : CDC 2008 climaspère, « La lettre de l'économie du changement climatique », n° 13, 3^e trimestre 2008.

6. Think tank américain à but non lucratif, chargé d'améliorer les politiques publiques et les processus de décision.

Celles-ci constituent une véritable opportunité, bien sûr pour lutter contre le réchauffement climatique, mais aussi du point de vue de la compétitivité, des emplois et des nouveaux métiers. Ses débouchés sont à rechercher à travers toutes les branches de l'industrie et des services, au point que certains qualifient son potentiel de croissance « de plus forte opportunité économique du ^{xxi}^e siècle » (California Clean Tech Open, 2008).

Le volume du marché mondial de l'éco-innovation pourrait doubler, passant ainsi d'environ 1 000 milliards d'euros en 2005 à 2 200 milliards en 2020. Au Royaume-Uni, le chiffre d'affaires des éco-activités équivaut à celui de la défense ou de l'aéronautique (45 milliards de livres sterling). À elles seules, les nouvelles technologies utilisant les énergies renouvelables (énergie solaire, éoliennes, piles à combustible) représentent un marché de 30 milliards de dollars en 2006, et celui-ci connaît une progression annuelle d'environ 20 %. De même, le marché des biocarburants était estimé en 2005 à 15,7 milliards de dollars avec un taux de croissance annuelle de 15 % (Faucheux et Joumni, 2005). Selon Rifkin (2008), l'énergie renouvelable fournira d'ici à 2050 près de la moitié de l'énergie primaire⁷, 70 % de l'électricité produite dans l'Union européenne et générera plusieurs millions d'emplois.

L'éco-innovation concentre environ 15 % des investissements en Amérique du Nord, avec l'objectif de remplacer d'ici à 2025 au moins 75 % des importations de pétrole en provenance du Moyen-Orient par des énergies renouvelables. Les banques et les fonds de capital-risque, *via* notamment les *business angels*, s'y intéressent de plus en plus. Ils y ont investi près d'un milliard de dollars en 2004 (Bourg, Grandjean et Libaert, 2006). Les sociétés de capital-risque de la Silicon Valley, comme Draper Fisher Jurvetson, Mohr Davidow Ventures ou VantagePoint Venture Partners, qui se focalisaient sur les sociétés des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), placent désormais des sommes importantes dans les éco-innovations.

Certains pays, dont les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni, ceux d'Europe du Nord, mais aussi l'Inde et la Chine mobilisent des efforts croissants en recherche et développement dans ce domaine, en favorisant le rapprochement entre recherche publique et recherche privée, en particulier dans le but de créer de nouvelles entreprises éco-innovantes. En France, les pôles de compétitivité, dont plusieurs sont directement ou indirectement liés aux éco-innovations, semblent obéir à une logique comparable. Nombre de pays et de grands groupes industriels opèrent en continu un *benchmarking* sur les résultats avérés et potentiels ainsi qu'une veille/prospective internationale sur les marchés de demain en matière d'éco-innovation.

Le choix des éco-innovations, leur vitesse de développement, la pertinence économique du portefeuille de projets adoptés constituent autant d'indicateurs clés pour la valorisation des entreprises.

7. L'énergie primaire est l'ensemble des produits énergétiques non transformés, exploités directement ou importés.

QUELLES ÉCO-INNOVATIONS POUR UNE DYNAMIQUE COMPÉTITIVE ?

Des éco-innovations intégrées

La nature des éco-innovations a évolué au cours des dernières décennies. Les technologies ajoutées⁸ (dites « en bout de chaîne » ou « actions palliatives »), à l'origine des éco-industries ou des industries de dépollution dans les années 1970, paraissent aujourd'hui trop restrictives.

Il s'agit de dispositifs ajoutés aux procédés ou aux produits existants, de manière à réduire les dommages environnementaux liés à la production ou à la consommation. Leur contribution à la compétitivité et à la performance environnementale semble limitée sur les moyen et long termes. La France a acquis un avantage concurrentiel indéniable dans ce champ : les éco-entreprises françaises occupent le quatrième rang mondial et réalisent environ 30 % de leur activité à l'international⁹. Bien que ces technologies n'empêchent pas la création de polluants, elles se révèlent indispensables pour réduire les émissions toxiques, même si parfois elles déplacent les problèmes environnementaux plutôt qu'elles ne les éliminent. Par exemple, les fumées toxiques peuvent être transformées en déchets toxiques, ce qui ne résout pas pour autant le problème environnemental.

Or, l'évolution de la nature des problèmes environnementaux, notamment en ce qui concerne le changement climatique, a fait apparaître de nouveaux types d'éco-innovations, qui relèvent de stratégies proactives : au lieu de limiter les émissions en fin de processus (innovation ajoutée), l'attention se porte sur la réduction de la consommation de ressources naturelles et sur la limitation de l'utilisation de substances toxiques tout au long du cycle de vie du produit¹⁰. Ces éco-innovations qualifiées d'intégrées génèrent des technologies propres ou économes en « capital naturel ». Elles ne comprennent pas seulement des solutions purement techniques, mais peuvent aussi faire apparaître des innovations organisationnelles et de conception. Ce sont essentiellement elles qui sont en mesure de susciter un changement structurel écologique permettant le fameux découplage (*delinking*) entre la croissance économique et le changement climatique dont il est question, par exemple, dans le concept de facteur 4 (de Boissieu, 2006).

Des éco-innovations radicales

La plupart des éco-innovations, ajoutées et intégrées, ont jusqu'à présent appartenu à la catégorie des innovations incrémentales¹¹. Or, les plus grandes avancées, notamment en matière de lutte contre le changement climatique, pourraient provenir des innovations

8. Techniques utilisées pour traiter, gérer ou éliminer les émissions ou les déchets une fois produits.

9. Voir <http://www.industrie.gouv.fr/biblioth/docu/ecoentreprises.pdf> pour un panorama des éco-entreprises et des éco-technologies.

10. C'est en particulier la dématérialisation (Haake, 2001), ou l'écologie industrielle (Erkman, 2004), ou encore la réduction de l'empreinte écologique (Wackernagel et Rees, 1995 ; Muradian et O'Connor, 2001).

11. Les innovations incrémentales sont des perfectionnements apportés aux produits ou aux techniques de production, qui surviennent de manière continue au fil de l'histoire.

radicales (la chimie sans chlore, les biocarburants, les biomatériaux, l'énergie photovoltaïque, les bâtiments et les transports intelligents, etc.) qui se réaliseront au sein d'autres systèmes techniques (la chimie de synthèse, les nouveaux matériaux, les nanotechnologies, les biotechnologies, l'informatique, etc.). Elles revêtent de ce fait un caractère éminemment diffus.

Ces éco-innovations susciteront dans un premier temps la création de micro-activités. À titre d'illustration, les nouvelles fonctions de la téléphonie mobile permettront prochainement, par des programmes multimédias intégrés, de calculer l'efficacité énergétique des bâtiments ou l'empreinte écologique individuelle, de mieux organiser les systèmes de covoiturage ainsi que les circuits courts entre l'agriculture périurbaine et les consommateurs. De nouveaux secteurs, compétences et métiers peuvent émerger dans un second temps, comme la conception et la gestion de résidences urbaines durables, ou la requalification de zones industrielles obéissant aux principes de l'écologie industrielle ou encore généralisant les critères d'efficacité énergétique.

Les innovations radicales nécessitent plus de temps que les innovations incrémentales. Elles impliquent une recherche fondamentale plus importante en amont, qui ne peut être valorisée immédiatement. Enfin, elles induisent une incertitude quant à la législation, la normalisation, ou sur l'évaluation du marché. Leurs retombées en termes de compétitivité sont en revanche de loin supérieures puisqu'elles sont génératrices de nouveaux brevets, de nouveaux produits, services et métiers, etc. Il s'agit d'inciter le rapprochement de partenariats privé-public en recherche et développement afin de réduire les temps de valorisation et de diffusion, notamment auprès des PME. Le nouveau système de fondation universitaire (créé en 2008) en France répond en partie à ce besoin. C'est ainsi, par exemple, que l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines est à l'initiative de Fondaterra (Fondation européenne pour des territoires durables)¹². De la même façon, à l'instar de ce qui se passe dans d'autres pays européens (Pays-Bas, Danemark...), la nouvelle organisation du système français de recherche et de formation supérieure, au cœur des pôles de compétitivité¹³ favorisant la constitution de *clusters*, est également susceptible de répondre à un tel défi.

Il est important que les entreprises prennent conscience de ces distinctions dans leur choix d'investissement en matière d'éco-innovation¹⁴.

Une substitution des services aux produits

La réduction des flux matériels et énergétiques, qui conduit, entre autres, à une diminution des émissions de gaz à effet de serre, repose sur des éco-innovations relevant de l'économie de fonctionnalité (*service economy* en anglais), à savoir le remplacement d'un bien par un service.

12. Voir <http://www.fondaterra.com>.

13. Voir « Pour un écosystème de croissance », rapport pour le Premier ministre réalisé par le député Christian Blanc (2004).

14. Voir Rennings (2000) pour une présentation des caractéristiques de l'éco-innovation et des conditions de prise en compte par l'analyse économique.

Afin de profiter des services fournis par un bien, il n'est pas nécessaire d'en être le propriétaire : il est possible de louer ou de partager l'utilisation de ce bien. La location de téléphones ou de photocopieuses en est un exemple¹⁵. Les systèmes de partage (*sharing* concernant l'automobile ou certains équipements ménagers) sont extrêmement développés en Europe du Nord, et leur gestion en est favorisée par des systèmes très sophistiqués recourant aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Certains équipementiers ou constructeurs automobiles de ces pays se sont d'ailleurs engagés à diminuer dans des proportions non négligeables (parfois plus de 30 % sur dix ans) leur production pour offrir une meilleure gamme de services.

D'autres éco-innovations de services sont celles qui sont orientées vers le résultat, communément appelées innovations d'usage. Une entreprise offrant de l'électricité peut modifier son objectif de vente en faveur de services tels que le chauffage d'appartement ou l'éclairage d'immeubles. Il ne s'agit plus de maximiser la vente d'énergie, mais de fournir des services énergétiques de la façon la plus efficace possible. Citons dans la même lignée l'accord conclu entre un constructeur automobile, Ford, et une entreprise de produits chimiques, DuPont. Dans le cadre de cet accord, la peinture des voitures a été confiée à ce dernier, qui propose un service de peinture plutôt que la simple vente de litres de peinture. Le service est alors ajouté à la vente du bien, afin de maximiser l'efficacité du produit.

Ces éco-innovations portent aussi sur les économies d'énergie ou au niveau de l'utilisation du bien, de la durabilité et de la modularité du produit (de telle sorte qu'un éventuel progrès technique portant sur la caractéristique d'une pièce n'implique plus le remplacement de l'ensemble du bien, mais celui d'un module), et donc de façon induite sur ses performances (Bourg et Buclet, 2005).

Nombre d'entreprises proactives tendent d'autant plus à innover en substituant des produits à des services que d'autres avantages viennent avec, comme une fidélité accrue du consommateur et des coûts de marketing réduits. Des initiatives réussies de jeunes entrepreneurs, en particulier dans les pays d'Europe du Nord, consistent à créer des sociétés fournissant de nouveaux services capables de remplacer des produits.

La question de la transition des produits vers les services est encore trop souvent absente des stratégies d'éco-innovation au sein des entreprises françaises. Cela s'explique en partie par le fait que les services ne relèvent pas tant des nouvelles technologies que d'une innovation dans l'organisation et dans l'utilisation des produits. En conséquence, les services qui ne sont pas considérés comme une nouvelle technologie, notamment en France, ne sont pas identifiés dans la plupart des politiques en faveur de la recherche et développement environnementale. Pourtant, ces derniers sont non seulement source d'éco-efficience, mais également créateurs de débouchés, d'entreprises, de nouveaux métiers, d'emplois. Les expériences positives issues des pays d'Europe du Nord et de

15. C'est ainsi que Xerox recycle une majorité des composants des photocopieurs qu'elle loue et récupère en fin de vie, à tel point que les éléments recyclés forment à 90 % les nouvelles photocopieuses. L'entreprise veille à ce que le produit dure le plus longtemps possible, contrairement à la logique économique traditionnelle qui veut que le renouvellement de l'acte d'achat soit toujours plus rapide.

plus en plus de l'Asie devraient malgré tout créer un champ d'action plus large pour ces nouveaux marchés.

LES DÉFIS À RELEVER

Des positions compétitives inégales

Les résultats ci-dessous sont issus d'une analyse comparative internationale des exercices de prospective, visant à identifier les éco-innovations clés du futur. Ils sont assez édifiants quant aux disparités qu'ils révèlent en termes de positions compétitives.

– *Les détecteurs* seront de plus en plus utilisés pour contrôler la qualité de l'air et de l'eau ainsi que l'évolution du climat, la couche d'ozone, l'environnement marin et les divers écosystèmes. Les exercices menés aux États-Unis et au Japon montrent l'importance que prendront ces innovations après 2015 et indiquent une avance de ces pays sur l'Union européenne.

– *Les biotechnologies* représentent un potentiel important en matière d'éco-innovation. Selon des travaux menés aux Pays-Bas et aux États-Unis (Weterings, Kuijper et Smeets, 1997; Anton, Silbergliitt et Schneider 2001), on devrait assister, après 2015, au remplacement des matériaux actuels par des matériaux biologiques. Les États-Unis bénéficient d'une avance, suivis par des pays européens comme les Pays-Bas. Le positionnement de la France, et plus généralement de l'Union européenne, nourrit toutefois quelques inquiétudes en ce domaine, où la domination américaine est incontestable avec 72 % des budgets mondiaux de recherche et développement et plus de dix sociétés parmi les vingt premières mondiales.

– *Les technologies de voitures propres*. Parmi les technologies améliorant la durabilité de la voiture du futur, citons les batteries alternatives, les matériaux légers, l'injection directe, les piles à combustible et les technologies de recyclage – toutes ayant pour effet de réduire la consommation de carburant et les émissions de GES. D'après l'ensemble des exercices de prospective, cette réduction s'expliquerait par l'introduction importante, à partir de 2010, de nouveaux matériaux comme la céramique, l'aluminium, les résines ainsi que par une plus grande efficacité du moteur. L'Europe, et en particulier la France, se place en bonne position dans ce champ d'éco-innovations.

– *Le recyclage des produits et des déchets*. Les études allemandes et japonaises (Cahill et Scapolo, 1999) accordent une large place au recyclage des produits. Vers 2016, la majorité des biens manufacturés devrait utiliser des matériaux recyclés et après 2010 la moitié des déchets ménagers devrait être recyclée. De façon générale, la position de l'Europe est forte pour les éco-innovations dans ce domaine. L'Allemagne et le Japon font figure de leaders.

– *Le traitement de l'eau intelligent*. Les méthodes de traitement et d'épuration de l'eau utiliseront de nouveaux enzymes, catalyses, bioprocédés et autres techniques avancées. L'Union européenne, notamment la France et les Pays-Bas, apparaît en bonne place dans ce champ qui devrait connaître une véritable explosion après 2012.

– *La gestion de l'environnement global.* Il s'agit d'éco-innovations permettant la compréhension et la gestion de l'écosystème global, de la désertification ou encore de la qualité des sols. Elles se diffuseront à partir de 2016-2020. De même, les technologies de fixation de CO₂, de photosynthèse artificielle et l'introduction d'espèces de plantes résistantes à la sécheresse et au sel devraient se propager vers 2020. L'Europe se révèle en retrait par rapport aux États-Unis.

– *Des procédés industriels et des zones résidentielles plus propres.* Les procédés industriels, ainsi que les zones résidentielles du futur, mobiliseront moins de matière et d'énergie et produiront moins de déchets et d'émissions grâce aux catalyseurs biologiques et chimiques, à la séparation avancée, à des procédés économes en énergie ou encore aux technologies de l'information et de la communication. Entrent aussi dans cette catégorie l'écodesign, l'écologie industrielle¹⁶ ou les parcs éco-industriels (également qualifiés d'ecoparcs). La plupart de ces éco-innovations devraient se diffuser après 2010. Les pays d'Europe du Nord, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Canada ainsi que les pays d'Asie tels que le Japon ou encore la Chine et l'Inde font preuve d'une certaine avance. La France, quant à elle, accuse un retard, même si certains projets sont en cours.

– *Les énergies renouvelables et les nouvelles technologies de l'énergie.* Les énergies solaire et éolienne, la biomasse, l'hydrogène ainsi que des technologies de charbon propres et des systèmes de conversion efficaces tels que la cogénération se propageront dans le futur (Rifkin, 2008). Des technologies améliorées de stockage et de transport de l'énergie amélioreront radicalement l'efficacité énergétique. Ces éco-innovations, ainsi que celles liées à la séquestration du carbone commenceront à être diffusées autour de 2020. L'Europe est moins avancée dans ce domaine que les États-Unis ou que le Japon. Une proportion significative (10%) de l'énergie utilisée devrait, dès 2010, être dérivée des sources alternatives, comme la géothermie, l'hydroélectricité, le solaire-photovoltaïque. L'hydrogène, pour lequel les États-Unis, l'Allemagne et même l'Inde et la Chine font preuve d'une avance importante, ne serait pas utilisé couramment de façon commerciale avant 2026 et, selon les exercices américains (RAND Corporation, 2000a, 2000b, 2000c, 2000d) l'énergie de fission pourrait constituer 50% de la production d'électricité à partir de 2030. Les exercices européens (notamment français) se montrent plus optimistes sur cette dernière date, ce qui peut s'expliquer, en partie, par une plus forte avance européenne, en particulier française, en matière de fission (Cahill et Scapolo, 1999; ministère des Finances et de l'Industrie, 2006).

– *L'efficacité énergétique.* Les éco-innovations améliorant l'efficacité énergétique sont répandues dans de nombreux travaux des pays d'Europe du Nord, de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Japon, qui investissent énormément dans ce champ (The Climate Group, 2008). Elles touchent en particulier le transport. Le secteur de la construction et du bâtiment est également concerné par l'amélioration de l'efficacité énergétique. Un consensus semble se dessiner sur le fait que de nombreuses éco-innovations devraient permettre une

16. La vision de l'écologie industrielle est simple : pourquoi notre système industriel ne se comporterait-il pas comme un écosystème naturel où les rejets d'une espèce/organisation servent de ressources à d'autres espèces/organisations ? On réduirait ainsi la consommation de matières premières et la pollution, tout en permettant aux entreprises d'économiser sur leurs dépenses d'incinération ou d'enfouissement (Erkman, 2004).

amélioration de l'efficacité énergétique de l'ordre de 50 % à partir de 2020. Au niveau des nanotechnologies en général et de leurs applications industrielles, la position compétitive de la France, malgré les efforts accomplis, apparaît sans commune mesure avec celle de l'Allemagne, des États-Unis, voire de la Suisse.

Les pays les plus avancés en matière d'éco-innovations sont par ordre décroissant les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les pays d'Europe du Nord et le Canada. Ce sont aussi ceux qui mobilisent les efforts de recherche et développement les plus conséquents en matière de lutte contre le changement climatique. Alors que l'Inde et la Chine commencent à occuper une certaine place dans cette course, la France doit rattraper son retard, hormis dans quelques secteurs.

Les conditions de l'accélération compétitive

La France n'a pas, contrairement aux pays leaders dans ce domaine, l'habitude de mener des exercices de prospective l'aidant à identifier les avantages comparatifs en termes d'éco-innovations. Sa position peut s'expliquer par le sous-investissement structurel dont pâtit son enseignement supérieur. Le champ de l'éco-innovation doit bénéficier de nouveaux moyens financiers provenant du secteur public comme du secteur privé. L'approche pluridisciplinaire doit également être favorisée, ce à quoi la recherche n'est malheureusement pas habituée. Aux États-Unis, par exemple, les 225 millions de dollars consacrés au Global Climate and Energy Project de Stanford sont financés par Schlumberger, Toyota, General Electric et Exxon Mobil. Près de 500 millions de dollars ont été donnés par BP aux chercheurs de Berkeley et de l'université de l'Illinois pour financer leurs recherches sur les biocarburants, etc.

La France souffre d'un sous-investissement en matière de *business angels* et de capital-investissement de façon générale, et encore plus pour ce qui relève des éco-innovations. Ces dernières comptent pour 14 % du capital investissement aux États-Unis, au troisième rang derrière les biotechnologies et les TIC (selon le Cleantech Venture Network). En France, le capital-risque et le capital-investissement sont orientés à moins de 2 % sur l'énergie et l'efficacité énergétique, et à peine à 3 % dans les solutions éco-innovantes du transport, de la chimie et des matériaux¹⁷. La montée en puissance d'une mobilisation de l'épargne privée sur les éco-innovations nécessite des campagnes d'information et l'aide à la structuration de réseaux de *business angels*. L'État et le secteur privé pourraient, par exemple, organiser des plates-formes d'information sur les potentialités des éco-innovations à destination des investisseurs susceptibles de se transformer en *business angels*.

Il paraît fondamental que les investissements en faveur de la recherche, mais aussi du développement et du management des éco-innovations, soient mieux stimulés, faute de quoi nombre d'entreprises françaises risquent de voir leur compétitivité compromise dans les prochaines années.

Qu'il s'agisse d'éco-innovations, d'amélioration des procédés et produits ou de rupture, les entreprises ont tout intérêt à les encourager de manière complémentaire afin de concilier compétitivité et environnement. Le potentiel du marché des innovations

17. European venture capital and private equity, EVCA.

radicales est considérable, mais encore peu mature (les innovations de rupture ne sont pas envisagées avant 2015-2020). Leur développement se heurte non seulement au rythme des découvertes scientifiques et des applications technologiques, mais aussi à une connaissance incomplète des externalités environnementales du cycle de production et de consommation. Les modalités d'évaluation économique et environnementale (bilan carbone, empreinte écologique, etc.) doivent de ce point de vue être encouragées, et les éco-innovations doivent être intégrées dans une stratégie plus globale de développement durable afin d'éviter les effets de rebonds ou l'apparition de nouveaux risques non anticipés (Faucheux et Nicolai, 2007).

Dans la mesure où beaucoup d'éco-innovations sont appelées à remplacer des technologies traditionnelles et éprouvées dans quasiment tous les secteurs économiques, les entreprises ont intérêt à préparer ces changements en amont. Cela passe à la fois par la réalisation d'exercices et de scénarios de prospective et par des dispositifs les aidant à accélérer le passage entre les différents champs scientifiques (nanosciences, matériaux, TIC...) et leurs applications industrielles dans le champ des éco-innovations. En conséquence, les entreprises doivent veiller à ce que soient formés les acteurs capables de détecter et d'apporter sur le marché des solutions éco-innovantes ou de créer des entreprises à partir de celles-ci.

Les seules forces du marché ne peuvent suffire à conduire durablement l'éco-innovation vers la compétitivité. Les avancées technologiques, même au nom de l'environnement, ne sont jamais exemptes de nouveaux risques environnementaux ou sociétaux. C'est d'ailleurs pourquoi, avec les préoccupations environnementales – et encore plus du développement durable –, les relations entre l'identification du problème et le choix des solutions scientifiques et technologiques ont profondément évolué. La demande sociale a fait son apparition. Jane Lubchenco (1998) parle à ce propos de « nouveau contrat social pour la science ». Au-delà des limites propres à la propagation des éco-innovations, il faut aborder concrètement leurs conditions d'acceptabilité sociale. Cela implique une conception de la recherche et développement fondée sur la concertation, dans laquelle entreprises, acteurs, chercheurs, politiques, usagers, ONG, collectivités territoriales élaborent ensemble des perspectives d'éco-innovation afin de déterminer les besoins ainsi que les solutions technologiques et organisationnelles acceptables par la demande sociale (Faucheux et O'Connor, 2000). Enfin, seule une politique favorisant des technologies et des méthodes intégrées, c'est-à-dire économes en capital naturel, permettra que la diffusion des éco-innovations se fasse au profit d'une compétitivité durable.

Nous vivons les prémices d'une nouvelle révolution industrielle fondée sur les éco-innovations, qu'il s'agit de favoriser à toute force au niveau des politiques publiques et des entreprises. Le salut de la planète comme celui de la compétitivité des entreprises passe par la réussite et par la vitesse de cette révolution. Pour cela, des bouleversements s'imposent, qui appellent de la concertation et des ruptures avec les modes d'organisation, de production et de consommation traditionnels. Le moment est vraiment venu d'anticiper plutôt que de subir les mutations. Il s'agit donc de privilégier à nouveau pour les entreprises l'investissement productif en faveur de l'éco-innovation.

BIBLIOGRAPHIE

- Ackerman, R. W. et Bauer, R. A., *Corporate Social Responsiveness : Modern Dilemma*, Reston Publishing, 1976.
- Anton, P. S., Silbergliitt, R. et Schneider, J., « The Global Technology Revolution : Bio/Nano/ Materials Trends and Their Synergies with Information Technology by 2015 », prepared for the National Intelligence Council, RAND, National Defense Research Institute, 2001.
- Blanc, C., « Pour un écosystème de croissance », rapport pour le Premier ministre, 2004.
- Boissieu (de), C. (dir.), « Division par quatre des émissions de gaz à effet de serre de la France à l'horizon 2050 », ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2006.
- Bourg, D. et Buclet, N., « L'économie de fonctionnalité. Changer la consommation dans le sens du développement durable », *Futuribles*, n° 313, novembre 2005, p. 27-37.
- Bourg, D., Grandjean, A. et Libaert, T., *Environnement et entreprises. En finir avec les discours*, Village Mondial, 2006.
- Cahill, E. et Scapolo, F. (dir.), « The Futures Project. Technology map », Institute for Prospective Technological Studies, Commission européenne, séries 11, 1999.
- California Clean Tech Open, « Clean technology – sustainable growth : innovating and implementing in the developing word », mai 2008.
- DeSimone, L. D. et Popoff, F., *Eco-Efficiency. The business link to sustainable development*, Cambridge, The MIT Press, 1997.
- Dimas, S., commissaire européen chargé de l'environnement, programme ETAPE, 2007.
- Erkman, S., *Vers une écologie industrielle. Comment mettre en pratique le développement durable dans une société hyper-industrielle*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2004.
- Faucheux, S. et Hue, C., « Politique environnementale et politique technologique : vers une prospective concertative », *Nature Sciences Sociétés*, vol. 3, n° 8, 2000, p. 31-44.
- Faucheux, S. et O'Connor, M., « Technosphère versus écosphère. Quel arbitrage? Choix technologiques et menaces environnementales : signaux faibles, controverses et décisions », *Futuribles*, n° 251, mars 2000, p. 29-59.
- Faucheux, S. et Joumni, H., *Économie et politique des changements climatiques*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2005.
- Faucheux, S. et Nicolăi, I., « Environnement et société : de l'évaluation du risque à son acceptabilité », *Sociétal*, 2005, 4^e trimestre n° 50, p. 26-32.
- Faucheux, S. et Nicolăi, I., « Environnement et croissance économique : risques et opportunités », *Cahiers français*, n° 337, mars-avril 2007.
- Haake, J., « Les stratégies de dématérialisation des entreprises », thèse pour le doctorat en sciences économiques, université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, 2001.

- Jolly, C., Lallement, R. et Wisnia Weill, V., « Favoriser les innovations environnementales : un problème de financement ? », travaux préparatoires du Grenelle de l'environnement, MEDADD, juin 2007.
- Klemmer, P., Lehr, U. et Löbbe, K., *Environmental Innovation*. Volume 3 of publications from a Joint Project on Innovation Impacts of Environmental Policy Instruments. Synthesis Report of a project commissioned by the German Ministry of Research and Technology (BMBF), Analytica-Verlag, Berlin, 1999.
- Lubchenco, J., « Entering the century of the environment a new social contract for science », *Science*, vol. 279, n° 5350, janvier 1998, p. 491-497.
- Ministère des Finances et de l'Industrie, « Technologies clés 2010 », rapport, Paris, 2006.
- Muradian, R. et O'Connor, M., « Inter-country environmental load displacement and adjusted national sustainability indicators : concepts and their policy applications », *International Journal of Sustainable Development*, vol. 4, n° 3, 2001, p. 321-347.
- Porter, M. E. et Van der Linde, C., « Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 4, 1995, p. 97-118.
- RAND Corporation, « Sustainable development. Stimulating industrial innovation for sustainability : an international analysis », country reports RE-2000.16 Transition paths to a New Era of Green Industry : Technological and Policy Implications P-8067, 2000 (2000a).
- RAND Corporation, « Technological innovations – Environmental aspects anticipating technological change : combinatorial chemistry and the environment », MR-1394.0, 2000 (2000b).
- RAND Corporation, « Technological innovations – Europe stimulating industrial innovation for sustainability : an international analysis », country reports RE-2000.16, 2000 (2000c).
- RAND Corporation, « Technology and State – Europe stimulating industrial innovation for sustainability : an international analysis », country reports RE-2000.16, 2000 (2000d).
- Rennings, K., « Redefining innovation – eco-innovation research and the contribution from ecological economics », *Ecological Economics*, vol. 32, n° 2, 2000, p. 319-332.
- Rifkin, J., *Engager la troisième révolution industrielle. Un nouvel ordre du jour énergétique pour l'Union européenne du XXI^e siècle*, Paris, Fondation pour l'innovation politique, 2008.
- Russo, M. V. et Fouts, P. A., « A resource-based perspective on corporate environmental performance and profitability », *Academy of Management Journal*, vol. 40, n° 3, 1996, p. 534-59.
- Stern, N. (dir.), *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

The Climate Group, « Smart 2020 : Enabling the low carbon economy in the information age. A report by the Climate Group on behalf of the Global eSustainability Initiative (GeSI) », 2008.

Wackernagel, M. et Rees, W. E., *Our ecological footprint. Reducing human impact on the Earth*, New Society Publishers, Gabriola Island, BC and Philadelphia, 1995.

Weterings, R., Kuijper, J. et Smeets, E., « 81 options technology for sustainable development, Report for the Ministry of Housing Physical Planning and the Environment », TNO Centre for Technology and Policy Studies, Apeldoorn, 1997.

PARTIE II

ANALYSE DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES ET PERSPECTIVES AUX ÉTATS-UNIS, EN CHINE ET EN INDE

LES ÉTATS-UNIS ET L'ENVIRONNEMENT : QUELLES PERSPECTIVES POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ?

Paul G. Harris, professeur en études environnementales et internationales,
université de Lingnan (Hongkong)

À la suite de la publication, en 1962, du livre de Rachel Carson intitulé *Silent Spring* (« Un printemps muet »), dans lequel elle révélait que des oiseaux migrateurs étaient décimés par certains produits chimiques usuels, de nombreux Américains ont pris conscience de l'impact de leur mode de vie sur la nature. Le gouvernement des États-Unis a ensuite adopté et appliqué un ensemble de lois sans précédent, qui a permis de réduire, et même d'effacer, une grande partie des dégâts antérieurement infligés à l'environnement. Ce n'est que bien plus tard que les Américains ont commencé à admettre que leurs actions avaient également un impact environnemental au-delà de leurs frontières. Aujourd'hui, le gouvernement et le peuple américains doivent trouver une parade solide à ce qui est certainement la conséquence la plus néfaste de l'*American way of life* pour le monde : le changement climatique. Cet article examine l'évolution des politiques et de la diplomatie américaines en matière de changement climatique. Il entend situer la politique climatique américaine au sein des modèles récurrents de l'engagement des États-Unis dans le cadre de la politique environnementale internationale. À partir de ce contexte, ce chapitre tentera ensuite de prédire comment la nouvelle équipe dirigeante américaine, qui prendra ses fonctions en 2009, pourra faire face à la crise du changement climatique dans un avenir proche. Les États-Unis vont-ils changer de cap et s'imposer comme leader mondial dans ce domaine ? Vont-ils finalement imiter les efforts de plus en plus importants entrepris par l'Europe pour limiter les émissions de gaz à effet de serre (GES) ? ou bien resteront-ils à la traîne, pesant ainsi sur les efforts des autres pays pour modérer le changement climatique et ses conséquences ?

LES ÉTATS-UNIS ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

Dans la seconde moitié du xx^e siècle, les États-Unis ont été un exemple pour beaucoup d'autres pays avec la formulation et l'application des politiques environnementales domestiques. Leurs réalisations sur le plan des questions environnementales transnationales sont plus inégales, et la première résolution de Washington, émise dans les années 1990 au sujet du changement climatique, a finalement été abandonnée à la fin du siècle.

Walter Rosenbaum (1998) identifie deux « ères environnementales » dans la politique américaine. La première a commencé dans les années 1960 et s'est poursuivie jusqu'à la fin des années 1980, et comprend la « décennie environnementale », c'est-à-dire les années

1970, qui a vu naître la majeure partie de la législation en matière de protection de l'environnement. C'est au cours des années 1960 que les États-Unis ont commencé à se préoccuper des problèmes environnementaux intérieurs, ce qui s'est traduit par une législation visant à améliorer la qualité de l'eau et à protéger certaines régions sauvages, comme le Clean Air Act de 1963 et le Wilderness Act de 1964. Cette préoccupation vis-à-vis de l'environnement s'est encore accentuée dans les années 1970, créant une pression sur les politiciens et les décideurs, qui a généré de nouvelles lois protégeant l'air, l'eau et les espèces menacées du pays. Rosenbaum (1998) affirme que les années 1970 « ont jeté les bases légales, politiques et institutionnelles des politiques économiques du pays. Elles ont favorisé une prise de conscience durable de l'opinion autour de la dégradation de l'environnement et ont généré une large adhésion publique quant à la nécessité pour le gouvernement de restaurer et de protéger une certaine qualité de l'environnement, adhésion qui s'intègre aujourd'hui à part entière dans le consensus politique public aux États-Unis ».

Avec l'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan en 1981¹, les écologistes ont dû adopter une attitude défensive. Le gouvernement Reagan a cherché à réduire les réglementations fédérales, et notamment celles qui concernaient la protection de l'environnement. Or, s'il n'a pas pu démanteler les acquis du tournant environnemental des années 1970, il a cependant réussi à empêcher une application trop stricte de la législation existante. Le président George Bush senior, arrivé au pouvoir en 1989, s'est montré plus favorable aux réglementations en matière environnementale et s'est engagé à devenir le « président écologiste ». Pourtant, au moment du sommet de la Terre de Rio, en 1992, le gouvernement Bush s'est opposé à tout traité sur le climat qui imposerait aux États-Unis de réduire leurs émissions de GES. D'une manière générale, les manœuvres américaines lors de la conférence de Rio ont visé à empêcher un accroissement de la réglementation internationale dans le domaine environnemental. Finalement, outre quelques amendements environnementaux au Clean Air Act, les initiatives du gouvernement Bush en faveur de la protection de l'environnement ont été rares et peu brillantes.

Les années 1990 ont vu l'émergence d'une seconde ère environnementale. Après avoir passé trente ans à tenter de s'attaquer aux problèmes environnementaux avant tout dans leur pays, de nombreux Américains ont compris que beaucoup des problèmes les plus urgents étaient ceux dont les causes, les conséquences et les solutions dépassaient le contrôle souverain des États-Unis. Cette prise de conscience de l'interdépendance entre les pays signifiait que les questions environnementales internationales allaient devenir fondamentales dans la politique intérieure américaine. Une grande partie des problèmes liés à l'environnement et aux ressources qui sont apparus dans les années 1960 et 1970 (tels que la pêche de la baleine, la pollution maritime aux hydrocarbures ou l'ozone stratosphérique) ont acquis une importance internationale dans les années 1980 et 1990. De plus en plus, les questions environnementales transfrontalières se sont infiltrées dans l'imaginaire américain, et les préoccupations nationales se sont étendues aux affaires internationales.

1. Ronald Reagan est officiellement nommé président des États-Unis en le 20 janvier 1981, un poste qu'il quittera en 1989, au terme de son second mandat, et qui sera repris par George Bush senior.

Avec l'arrivée de Bill Clinton à la Maison-Blanche, en 1993, beaucoup espéraient des efforts plus nombreux et plus rigoureux de la part des États-Unis pour mettre en œuvre les objectifs du sommet de la Terre. S'il y a eu quelque mouvement, c'était bien loin de ce qu'espéraient les écologistes et des promesses faites par Clinton lors de sa campagne présidentielle. En 1992, Clinton et son vice-président, Al Gore, avaient fait campagne sur des sujets environnementaux, et, la même année, Al Gore avait publié un livre, *Sauver la planète Terre*, qui affirmait sa position en faveur de réglementations internationales fortes en matière d'environnement. Cependant, alors que sous les administrations Reagan et Bush senior beaucoup de membres du Congrès (des démocrates le plus souvent) se disaient en faveur des mesures internationales de protection de l'environnement, le gouvernement Clinton a vu une bonne partie d'entre eux (surtout les républicains) s'opposer à de telles mesures. Au final, Clinton n'est pas allé aussi loin que ce que ses conseillers politiques et lui-même avaient promis.

Après l'entrée en fonction du président George W. Bush, en 2001, le gouvernement central américain s'est montré très circonspect en ce qui concerne les questions d'environnement. Au cours des deux mandats de l'administration Bush, les lois et les réglementations environnementales nationales ont été sans arrêt affaiblies. Les politiques environnementales et énergétiques ont été pratiquement dictées par l'industrie, et les dirigeants à la tête des agences gouvernementales liées à l'environnement ont été choisis dans le secteur de l'industrie ou se sont vus contraints de passer un test antiréglementation décisif afin de pouvoir accéder à leurs nouvelles fonctions.

Globalement, l'engagement des États-Unis dans la diplomatie environnementale internationale se caractérise par un ensemble de thèmes récurrents. La politique étrangère américaine peut être véritablement axée sur la défense de la nature, comme le montre le soutien des États-Unis à la protection des baleines et de la couche d'ozone. C'est là le reflet de la préoccupation grandissante des Américains quant aux dommages causés à l'environnement. Toutefois, le gouvernement américain a régulièrement cherché à limiter l'impact de la coopération environnementale internationale sur son économie. De même, les fonds qu'il est prêt à octroyer aux objectifs environnementaux internationaux sont limités par rapport à d'autres postes de dépenses. Les États-Unis préfèrent voir les autres pays se lancer en premier dans des actions environnementales contraignantes. Ils préfèrent que les actions internationales n'entraînent pas de changement trop marqué dans le mode de vie et les habitudes de consommation américains. Rappelons que George Bush a déclaré lors du sommet de la Terre que « le mode de vie américain n'est pas négociable » (Shabecoff, 1996). Les États-Unis sont bien plus susceptibles d'entreprendre une action forte si des preuves scientifiques incontestables viennent démontrer que la santé des Américains ou les intérêts économiques du pays sont menacés, ou parfois s'il existe des signes manifestes indiquant que le changement climatique est à l'origine de souffrances humaines très profondes à l'étranger. Or, la plupart des problèmes environnementaux internationaux ont rarement présenté de tels signes de danger imminent, au moins dans l'esprit du public, ce qui est en général le plus important aux yeux des décideurs. On observe donc naturellement une forte tendance de la part du gouvernement américain à promouvoir de façon répétée davantage de

recherche sur le diagnostic environnemental global et sur les effets économiques potentiels des réglementations internationales proposées.

L'un des premiers objectifs de la politique étrangère des États-Unis dans le domaine environnemental est de protéger ou de promouvoir l'économie américaine. Le gouvernement cherche à éviter que son pays ne soit obligé de se soumettre aux réglementations internationales. Il protège ainsi l'indépendance des États-Unis et limite les dégâts au niveau des entreprises américaines. Lorsque le gouvernement des États-Unis soutient une réglementation environnementale internationale, son objectif premier n'est pas forcément la protection de l'environnement à l'étranger. Il essaie plutôt parfois de créer une « situation équitable » qui impose aux entreprises étrangères de travailler selon les mêmes restrictions environnementales que celles qui sont appliquées à leurs concurrents aux États-Unis. Autrement – mais cela a le même effet – la politique étrangère américaine peut être axée sur l'« exportation » de réglementations environnementales américaines, comme c'est le cas pour ses efforts de protection des mammifères marins et des tortues. Ces objectifs parfois contradictoires – protection de l'environnement contre liberté d'action pour l'industrie américaine – permettent d'expliquer un autre thème de la politique environnementale étrangère des États-Unis : les divergences Nord-Sud. La politique étrangère des États-Unis cherche à promouvoir des objectifs environnementaux ou commerciaux qui leur soient favorables, tandis que les pays du Sud, qui voudraient un environnement plus propre, ont pour objectifs principaux leur propre développement économique et la promotion de l'égalité Nord-Sud. En outre, les États-Unis s'opposent invariablement aux accords environnementaux internationaux qui leur imposent d'octroyer des fonds aux pays en développement ou qui contraignent les entreprises américaines à compromettre leur propriété industrielle.

De façon plus générale, les Américains cherchent à préserver leur souveraineté et à conserver leur capacité à agir de façon unilatérale. Ils résistent aux injonctions des organisations internationales et restent sceptiques lorsqu'il faut suivre ce qu'ils perçoivent comme des injonctions potentielles de la part des bureaucrates internationaux. La politique étrangère américaine vise toujours à protéger les intérêts nationaux des États-Unis, notamment les plus vitaux. Or, la situation environnementale mondiale a une place de plus en plus grande dans ces intérêts – ou en tout cas on ne sait plus du tout où se situent ces intérêts. Cela pourrait expliquer la place croissante que laissent les États-Unis, souvent à contrecœur, à la protection de l'environnement dans leur agenda de politique étrangère. On retrouve également, dans la politique environnementale internationale des Américains, la propension traditionnelle de la politique étrangère du pays à vouloir aider les autres et à « faire le bien » dans le monde. Néanmoins, les Américains ne se montrent pas cohérents dans leur gestion de la question environnementale internationale : parfois, ils montrent la voie – comme dans le cas des déversements de produits nocifs dans les océans ou de l'appauvrissement de l'ozone stratosphérique – et parfois ils s'opposent à toute action – comme dans le cas du changement climatique. Pourtant, en considérant la diplomatie environnementale internationale dans son ensemble au cours des dernières décennies, on observe jusqu'en 2001 un engagement progressif des États-Unis, avec une approche de plus en plus multilatérale vis-à-vis de la protection de l'environnement. Mais cela a pris fin sous l'administration Bush.

LES ÉTATS-UNIS ET LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les schémas de la diplomatie environnementale américaine se reflètent dans les réponses qu'elle propose au changement climatique. Les États-Unis ont souvent atteint leurs objectifs lors des négociations sur le changement climatique. Comme un certain nombre d'autres pays, ils ont commencé à s'intéresser réellement au problème à la fin des années 1980. Avec l'arrivée du président George Bush senior – et les progrès de la science – le changement climatique a été intégré à la politique étrangère et intérieure américaine. Au cours de l'administration Clinton, le problème s'est définitivement installé. En revanche, sous l'administration de George W. Bush, la politique climatique américaine a évolué dans l'autre sens.

L'administration Bush senior n'a jamais accepté les jugements scientifiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Lorsqu'il est apparu que les efforts pour lutter contre le problème risquaient d'avoir un impact négatif sur certains pans de l'économie américaine, le gouvernement s'est opposé à toute action internationale. Au cours des négociations, dont le point d'orgue a été la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCCC), les États-Unis, seuls face aux autres grands pays développés, ont refusé les objectifs et les calendriers contraignants visant à réduire, avant l'an 2000, les émissions de dioxyde de carbone pour les ramener aux niveaux de 1990. Telle a été la position des États-Unis, malgré une analyse du gouvernement, qui indiquait que cet objectif était réalisable. L'administration Bush senior avait une opposition idéologique à presque toutes les formes d'objectifs et de calendriers internationaux. Dans la mesure où elle a en effet agi pour réduire les émissions de GES – une action qui peut être justifiée par d'autres motifs que le changement climatique –, l'administration Bush senior a poursuivi une politique « *no regrets* ».

À l'opposé, l'administration Clinton a lancé un changement des politiques américaines vers une action plus large contre l'évolution du climat. Elle était initialement opposée à l'idée d'objectifs et de calendriers légalement contraignants permettant de remplir les critères de la CCCC sur les émissions, et le Congrès était dans l'ensemble sceptique au sujet de ces mesures. Ainsi, le principal changement de politique sous le gouvernement Clinton est intervenu lors de la deuxième conférence des parties de la CCCC, en 1996, lorsque les États-Unis se sont prononcés en faveur d'un protocole international contraignant, accompagné d'objectifs et de calendriers, imposant aux pays développés de réduire leurs émissions de GES. Là aussi, à l'inverse de la politique américaine antérieure, les résultats scientifiques exposés par le GIEC ont été acceptés. L'administration a admis l'idée que les émissions de GES, et notamment de dioxyde de carbone, entraînaient probablement déjà un réchauffement de la planète, et elle a invité les autres pays à s'associer aux États-Unis en signant, avant la fin de l'année 1997, un accord proposant des objectifs d'émissions « réalistes, vérifiables et contraignants » (Cushman, 1996).

Au cours d'une conférence sur le changement climatique donnée à la Maison-Blanche en octobre 1997, le président Clinton a déclaré que les États-Unis se montreraient à la hauteur de leurs responsabilités, mais qu'ils le feraient au moyen des nouvelles technologies

et d'approches flexibles centrées sur le marché. Il a également affirmé que les pays en développement devraient s'associer aux pays développés « dans ce processus, de façon équitable pour tous », car leurs émissions connaissaient une augmentation très rapide (Maison-Blanche, 1997). Clinton répondait là à la résolution 98 du Sénat, dite « résolution Byrd-Hagel », adoptée en 1997. Cette résolution appelait le président à rejeter tout protocole de la CCCC imposant aux États-Unis de réduire leurs émissions de GES, à moins qu'il ne prévoient également « de nouveaux engagements spécifiques programmés » pour les pays en développement, car les États-Unis risqueraient sinon de « sérieux dommages » économiques (Congressional Record, 25 juillet 1997, S8138). L'administration Clinton a essayé de travailler autour de cette résolution, tout en reconnaissant qu'elle ne pouvait être ignorée (car le Sénat devrait ratifier le protocole). Elle a notamment appelé à une action « significative » de la part des « principaux » pays en développement, définis comme les pays présentant de grandes quantités d'émissions agrégées, comme la Chine. Il est important de noter que le plan Clinton prévoyait une différenciation nationale fondée sur des circonstances individuelles, avec une dominance des politiques « *no regrets* ». La résolution Byrd-Hagel était suffisamment ambiguë pour permettre à l'administration Clinton d'accepter un accord des pays en développement visant à limiter l'augmentation de leurs émissions de GES. C'est justement ce que les diplomates américains ont proposé à Kyoto en 1997 – proposition rejetée par les pays en développement.

Après la conférence de Kyoto, l'administration Clinton a poursuivi ses efforts pour trouver l'équilibre entre l'opposition du Congrès aux réductions des émissions de GES américaines et les appels des écologistes et de beaucoup de démocrates à appliquer ces réductions. Rapidement, il est apparu qu'il serait difficile d'atteindre l'objectif, pourtant modeste en apparence, fixé par Kyoto – réduire les émissions de GES américaines de 7% avant 2012 pour repasser en deçà des niveaux de 1990 – sans réagir promptement. Fin 1998, l'administration Clinton a néanmoins signé le protocole de Kyoto, mais sans le ratifier.

Les positions affichées par l'administration Clinton sur le changement climatique ont sans doute été d'une autre qualité que celles de son prédécesseur. Alors que l'administration Bush senior n'a pas voulu admettre la véracité et l'immédiateté des résultats du GIEC, l'administration Clinton a reconnu que le changement climatique était un véritable problème et que les États-Unis en étaient grandement responsables. Elle a mis en place quelques programmes modestes pour limiter les émissions de GES malgré l'opposition du Congrès et a reconnu la nécessité d'objectifs et de calendriers contraignants. Cependant, en appelant les pays en développement à prendre des engagements « significatifs » pour limiter leurs émissions de GES, l'administration Clinton a semblé remettre en cause la norme naissante, en matière de changement climatique, qui impliquait une responsabilité commune mais différenciée. Ce sont également les États-Unis qui ont insisté le plus ouvertement pour installer des mécanismes de marché – notamment les échanges de quotas d'émission et les programmes de mise en œuvre conjointe. Ces deux solutions ont été rejetées par la plupart des pays en développement et par bon nombre de pays développés (bien qu'elles soient maintenant très populaires, comme le montre le système d'échange de quotas d'émission de l'UE).

Dans l'ensemble, les États-Unis ont parfois atteint leurs objectifs lors des délibérations autour du changement climatique au cours des années 1990. La CCCC elle-même n'était qu'un simple cadre qui n'imposait aucune action obligatoire – ainsi que le souhaitent les États-Unis. Le protocole de Kyoto et ses mesures d'application soulignent l'importance des mécanismes de marché pour la réalisation d'un bon nombre d'objectifs de la CCCC – ainsi que le souhaitent les États-Unis. Mais les Américains ne sont pas toujours parvenus à leurs fins. Le protocole de Kyoto impose aux pays développés des restrictions plus sévères que celles que les États-Unis avaient demandées – bien qu'elles ne soient encore presque pas suffisantes pour avoir un impact majeur sur la situation. Et le protocole ne prévoit aucune participation des pays en développement – là encore, au grand dam des Américains.

Si l'administration Clinton n'a pas réussi à obtenir ce qu'elle voulait en encourageant une action contre le changement climatique, les efforts, voire la frénésie, de l'administration du président George W. Bush ont été frappants de par la quantité de ressources déployées pour empêcher toute action contre le changement climatique. Lorsque Bush a pris ses fonctions en 2001, il a promis de réglementer les émissions de carbone des producteurs d'énergie des États-Unis, mais il s'est rétracté deux mois après. Il a déclaré au contraire que le protocole de Kyoto comportait des « défauts irrémédiables » et a supprimé toute forme de soutien des États-Unis. La position officielle a donc consisté à dire que le protocole allait à l'encontre des intérêts américains et qu'il était injuste, car il n'imposait à aucun grand pays en développement de réduire ses émissions de GES. Bush s'est également déclaré sceptique au sujet de la réalité scientifique du changement climatique, demandant que des recherches supplémentaires déterminent son existence – alors que l'Environmental Protection Agency (Agence de protection de l'environnement) exposait les dangers du réchauffement de la planète. Parallèlement, d'éminents républicains, tirant profit du contrôle qu'ils exercent sur le Congrès, ont encouragé et défendu le scepticisme au sujet du changement climatique, s'appuyant sur des efforts similaires déployés par les industries exploitant des énergies fossiles.

Ce fut un pas en avant lorsque, après des années de déni de la réalité du réchauffement climatique, Bush a déclaré au sommet du G8 que les activités humaines en étaient responsables « dans une certaine mesure » (BBC News, 2005). Un mois plus tôt, le Sénat américain avait adopté une résolution non contraignante réclamant des politiques « obligatoires, basées sur le marché » afin de « ralentir, [d']arrêter et [d']inverser » les émissions américaines de GES – bien que, durant les débats, les fondements scientifiques aient été remis en cause (Sénat américain, 2005). Ce mouvement de recul du scepticisme est la conséquence de preuves scientifiques écrasantes, provenant entre autres de l'establishment scientifique du gouvernement lui-même quant à la réalité du réchauffement de la planète et des dangers pour les intérêts américains. Pourtant, un mois après la réunion du G8, Bush a réaffirmé son opposition au protocole de Kyoto et à toute obligation pour les États-Unis de réduire leurs émissions de GES. Même les deux puissants ouragans qui ont dévasté les États du Sud en 2005 – et dont le pouvoir destructeur émanait, selon les spécialistes de l'atmosphère, du réchauffement de la planète –, n'ont pas suffi à déclencher

une action significative de la part des États-Unis (Rosenthal, 2005). Si le consensus scientifique autour des dangers du réchauffement climatique est devenu trop prégnant pour que même les fidèles de l'administration Bush et le président lui-même puissent continuer à l'ignorer, il ne l'était pas assez pour générer le revirement politique majeur que les écologistes espéraient. L'objectif de Bush consistant à recourir à des solutions technologiques issues du secteur privé plutôt qu'à la réglementation a persisté jusqu'à sa dernière année au pouvoir.

Dans l'optique d'inclure la Chine et l'Inde dans de futurs objectifs de quotas d'émission contraignants, Bush a invité en mai 2005 les quinze plus grands producteurs de GES à collaborer pour lutter contre le changement climatique, et le mois suivant il a accepté, comme les autres dirigeants du G8, de contribuer à réduire les émissions mondiales de GES de 50 % d'ici à 2050. Cette même année, il a organisé sa propre conférence des principaux émetteurs de GES en tant que prélude à la conférence de Bali, prévue en décembre 2007, pour les parties de la CCCC et du protocole de Kyoto, mais sa réunion a laissé beaucoup de gouvernements sceptiques, car ils y ont vu une tentative de déplacer les négociations autour du changement climatique hors du cadre des Nations unies et de la CCCC.

Les débats à Bali ont été placés à un certain niveau par le quatrième rapport d'évaluation de la CCCC, qui ôtait les derniers doutes quant à la gravité du problème. L'un des points importants de la réunion a été l'opposition généralisée aux efforts des diplomates américains, qui tentaient de bloquer les négociations sur un nouvel accord post-2012 qui imposerait aux pays développés de se plier à de nouvelles obligations pour réduire leurs émissions de GES et d'aider les pays en développement avec le développement durable. Dans ce qui sera peut-être considéré un jour comme un tournant dans la politique des États-Unis, les propositions américaines ont rencontré une opposition si forte – au point que le délégué américain s'est fait huer – que la délégation est revenue sur sa position et a accepté la Feuille de route de Bali. Celle-ci sert maintenant de guide de négociation pour dégager un nouvel accord en prévision de la conférence des parties à Copenhague, à la fin 2009.

Les politiques du président Clinton et du président George W. Bush s'intègrent toutes les deux dans le système d'engagement accru des États-Unis dans les affaires environnementales internationales, bien que le dernier président ait été bien moins flexible et bien plus réfractaire que ses prédécesseurs à toute avancée environnementale. Tandis que le président Clinton laisse l'image d'un bilan environnemental incomplet et d'une incapacité à aller aussi loin que souhaité dans la lutte contre le réchauffement climatique, le bilan environnemental du président Bush se résume au constat suivant : il n'aura pas réussi à anéantir totalement l'action internationale dans ce domaine.

QUELLES PERSPECTIVES POUR LES DIRIGEANTS AMÉRICAINS ?

Que pouvons-nous espérer de la part des États-Unis avec le nouveau président et le nouveau Congrès qui prendront leurs fonctions en janvier 2009 ? Les Américains vont-ils prendre la tête, suivre l'Europe ou rester à la traîne ? Il est probablement plus raisonnable d'imaginer

que la structure générale de la diplomatie américaine va revenir à la normale. Une chose semble claire : à l'avenir, il est peu probable que les États-Unis persistent à s'opposer activement aux efforts du reste du monde – et notamment de l'UE – pour finalement prendre au sérieux l'évolution du climat et commencer à élaborer des politiques qui permettront de réduire les émissions de GES de façon significative. Même avec un président républicain il y aurait eu du changement. Rappelons qu'une grande partie des principales lois nationales en matière d'environnement ont été adoptées et appliquées sous des présidents républicains, et que l'accord international souvent perçu comme modèle du régime pour le changement climatique – le protocole de Montréal – a reçu l'aval de Reagan. À beaucoup d'égards, l'administration de George W. Bush a fait figure d'anomalie, même pour les standards républicains.

L'une des évolutions les plus capitales de ces dernières années a été le changement notable dans l'opinion publique américaine au sujet de l'évolution du climat. Si une minorité d'Américains se préoccupent du changement climatique depuis quelques années, des enquêtes ont détecté, au cours de l'année passée, un mouvement sensible vers une prise de conscience accrue ; les données des sondages indiquent que plus de citoyens perçoivent le changement climatique comme une menace vis-à-vis de la sécurité intérieure des États-Unis. Un sondage de juin 2008 montre que 62 % des Américains adultes vivant aux États-Unis pensent que le prochain président devrait entreprendre « une action forte au sujet du changement climatique, rapidement après son entrée en fonction » (EPN, 2008). Cette évolution de l'opinion publique influencera probablement l'attitude des membres du Congrès et du président, et se reflétera dans le comportement des consommateurs. Jusque récemment, par exemple, l'intérêt porté aux voitures hybrides était largement motivé par le désir, chez de nombreux Américains, de conduire des véhicules moins polluants, l'impact sur le climat étant un facteur dans ces décisions. Plus récemment, bien entendu, le prix du carburant a poussé beaucoup plus de consommateurs à s'intéresser aux hybrides et autres véhicules économes en carburant, ce qui prouve le potentiel qu'ont les taxes sur les carburants inspirées par la situation climatique pour créer un comportement de masse dans les principaux domaines liés à l'évolution du climat.

Depuis plusieurs années, les organisations de la société civile, et notamment les organisations non gouvernementales écologistes, exhortent les gouvernements au niveau fédéral, national et local à prendre le changement climatique plus au sérieux. Sous l'administration de George W. Bush, l'impact des groupes de protection de l'environnement s'est surtout ressenti au niveau sous-étatique, les groupes pro-entreprises accaparant toute l'influence au sein de l'administration. Cela va toutefois changer avec la prochaine administration et un Congrès dominé par les démocrates, les deux entités étant plus ouvertes à une contribution des organisations de défense de l'environnement. Cependant, si les acteurs écologistes de la société civile – ainsi que les électeurs – vont jouer un plus grand rôle à partir de 2009, il ne faut pas s'attendre à ce que ces groupes influencent l'élaboration des politiques de façon radicale. Les groupes les plus influents demanderont des changements de politique progressifs, tels qu'un financement pour la recherche sur les énergies alternatives ou des mesures incitatives basées sur le marché, visant à encourager la diminution des GES.

Tandis que les prévisions des coûts précis engendrés par le changement climatique dans différentes régions des États-Unis restent imprécises, les décideurs et le public réalisent de

plus en plus que les coûts de l'inaction face au réchauffement climatique seront élevés pour le pays et son économie. L'ouragan Katrina, qui en 2005 a dévasté La Nouvelle-Orléans et ses alentours, et d'autres tempêtes et phénomènes météorologiques aux États-Unis ont accentué la prise de conscience et l'intérêt vis-à-vis des impacts potentiels du réchauffement climatique. Les prévisions de coûts pour les États se chiffrent en milliards de dollars (*Science Daily*, 2008) et, selon un rapport récent (Ackerman et Stanton, 2008), le coût total du changement climatique pour les États-Unis « atteindrait 3,6 % du produit intérieur brut. À elles seules, quatre conséquences du réchauffement de la planète – les dégâts provoqués par les ouragans, les pertes du secteur immobilier, les coûts de l'énergie et les coûts de l'eau – représenteront 1,8 % du PIB américain, soit près de 1,9 billion de dollars (en dollars actuels) par an d'ici à 2100 ». Ces résultats correspondent à ceux du rapport Stern (2007), qui affirmait que les coûts économiques de l'inaction vis-à-vis du changement climatique seraient considérablement plus élevés que les coûts d'une action précoce.

Plus que dans beaucoup d'États européens, les politiques américaines sur le changement climatique sont et seront portées en grande partie par une combinaison de forces issues à la fois du centre – Washington – et de la périphérie – organisations, groupes, gouvernements sous-nationaux (États, métropoles et villes) et individus. La plupart des actions visant à limiter les émissions de GES aux États-Unis ont eu lieu à la racine – au niveau des États, des municipalités, des universités et des entreprises. Ainsi, ces dernières années, un nombre croissant d'États américains ont promulgué des lois et adopté des programmes d'action autour du changement climatique et ils ont créé des commissions et des agences qui s'intéressent au sujet. Ces mesures concernent les objectifs de réduction des émissions de carbone, les normes sur l'efficacité énergétique et sur les énergies renouvelables – y compris pour les producteurs d'énergie – ainsi que la coopération régionale et les accords de plafonnement des émissions. On retrouve le même type d'actions dans les métropoles et les villes américaines. Toute cette activité en dehors de Washington fait monter la pression qui pèse sur le Congrès pour répondre au niveau national, et elle aura inévitablement un impact sur le comportement des États-Unis dans les prochaines négociations internationales sur le changement climatique.

La liste des lois liées au climat qui doivent être examinées par le Congrès est longue et augmente sans cesse – reflet d'un changement des dirigeants à la fois de la Chambre des représentants et du Sénat au début 2007, les législateurs démocrates ayant repris la présidence des comités liés à ce problème. De fait, la Chambre a voté pour élire une nouvelle commission d'enquête sur l'indépendance énergétique et le réchauffement de la planète. Ainsi que le décrit le Pew Center on Global Climate Change (2007), « le 110^e Congrès [s'est montré] prolifique non seulement du point de vue de la quantité de projets de loi présentés autour du changement climatique, mais aussi de par la multiplicité et la variété des thèmes abordés dans ces projets de loi. Les projets de loi du 110^e Congrès comportent un nombre record de propositions de systèmes de plafonnement d'émissions, de résolutions appelant à une participation active des États-Unis dans les négociations internationales sur le changement climatique, et de demandes de financement pour la climatologie et les technologies respectueuses du climat telles que le captage et la séquestration du carbone ».

Le projet de loi le plus important est le Lieberman-Warner Climate Security Act du Sénat, qui réclame un système de plafonnement des émissions de GES aux États-Unis. Bien

qu'aucun débat complet n'ait pu avoir lieu autour de ce projet de loi en 2008, à cause de l'opposition d'une minorité de sénateurs, le fait qu'il ait réussi à faire son chemin du comité jusqu'au Sénat et que le débat qui s'est ensuivi ait tourné autour du coût de ce projet de loi – et non autour de la réalité du changement climatique – dénote l'évolution que connaît le Congrès. Le changement climatique est désormais au centre des préoccupations.

On peut s'attendre à ce que certains membres du Congrès tentent de faire passer des politiques et des mesures commerciales qui protègent les entreprises américaines affectées par les nouvelles réglementations en faveur de la protection du climat. Cela, par exemple, impliquera une incitation à appliquer des droits de douane sur les importations fabriquées selon des méthodes qui ne cadrent pas avec les futures réglementations environnementales américaines – entraînant l'opposition prévisible des défenseurs du libre-échange et des entreprises et des pays concernés, les derniers étant majoritairement en développement. Comme le souligne un rapport récent, « les producteurs d'acier, de ciment et autres biens très consommateurs d'énergie s'inquiètent qu'une telle législation, en introduisant un prix pour le carbone, ne leur cause des pertes en matière d'investissement ou de parts de marché par rapport à des concurrents étrangers qui ne supporteraient pas les mêmes coûts chez eux. Les législateurs américains, gardant à l'esprit les possibles suppressions d'emplois, ont répondu par des propositions, soit pour limiter le prix du carbone pour ces producteurs, soit pour imposer des coûts similaires sur les importations de biens générant beaucoup de carbone issues de leurs concurrents » (Houser *et al.*, 2008). Un grand nombre de ces mesures commerciales visent implicitement, et souvent explicitement, les industries chinoises.

Pour finir, il n'est pas dans la nature du Congrès de voter des législations « idéales », et on peut s'attendre à ce que les premières versions des lois liées au climat et au commerce soient plutôt bâclées, à ce qu'elles engendrent des conséquences imprévues ou aient tendance à favoriser politiquement les industries influentes aux dépens des autres industries américaines ou étrangères qui sont moins aptes à exercer une pression efficace à Washington. Certes, les mesures commerciales examinées par le Congrès ne seront pas bien reçues par certains pays, et il est pratiquement certain qu'elles seront contestées au motif qu'elles nuisent au libre-échange en dérogation aux accords internationaux d'échange. Néanmoins, si cette opposition s'exprime surtout en Chine, qui a déjà la réputation à Washington d'appliquer des pratiques commerciales déloyales, elle pourrait renforcer la détermination de certains membres du Congrès à protéger certaines industries américaines.

CONCLUSION

Toute cette activité dénote le potentiel d'un nouvel effort des États-Unis pour ne pas simplement suivre l'UE et ses réponses au changement climatique, mais pour s'afficher en leader en 2009 et après. Il est incontestable que les décideurs américains à tous les niveaux, et que le peuple américain lui-même, commencent enfin à se familiariser avec la science du changement climatique. Les Américains et leurs représentants à Washington n'ignorent plus sciemment la réalité de l'évolution du climat ; ils reconnaissent que le reste du monde développé est en train d'agir et que les États-Unis ne peuvent pas – et ne doivent pas – rester

à la traîne. Le déni est rapidement remplacé par l'intérêt et l'action au niveau des États et des municipalités des États-Unis. Ainsi, la politique climatique américaine suit le schéma de sa politique générale sur l'environnement : passer rapidement à un rôle de responsable, et même de leader. Cela étant dit, la position de leader des États-Unis dans les prochaines années pourrait aussi bien se résumer à protéger les intérêts industriels bien établis et à rassembler des soutiens parmi les pays opposés à une action décisive visant à réduire les émissions de GES. Dans cette optique, les États-Unis et la Chine pourraient s'allier, comme ils l'ont parfois fait ces dernières années, pour promouvoir l'adaptation au réchauffement climatique plutôt que des réductions des GES. Les Américains adopteraient là, de fait, une position de leader éloignée du chemin sur lequel s'engage l'UE aujourd'hui.

Mais il est également possible que les États-Unis cherchent à prendre la tête en rassemblant des soutiens du monde entier en faveur du type de réduction de GES qui est sérieusement envisagé en Europe. À cet égard, le meilleur atout des États-Unis en tant que leader serait leur capacité à manier les mesures incitatives positives et – à condition qu'elles soient élaborées avec soin – négatives pour rassembler plus de pays au sein d'un accord post-Kyoto plus solide sur le changement climatique, qui entraînerait des réductions considérables de GES d'ici à la moitié du ^{xxi}e siècle. Cette entreprise serait d'autant plus efficace si elle était menée de concert avec l'UE, et encore davantage si elle s'accompagnait d'alliances au sein des industries européennes et américaines qui ont un intérêt à voir appliquer des mesures beaucoup plus radicales contre le changement climatique. Par exemple, le secteur de la réassurance, qui est une puissance économique et politique tant dans l'UE qu'aux États-Unis, pourrait émettre beaucoup plus de réclamations en faveur de lois et de réglementations pour la protection du climat. Les producteurs d'énergies alternatives, qu'ils soient gestionnaires de parcs d'éoliennes au cœur des États-Unis, producteurs d'éoliennes en Europe ou partisans du nucléaire sur les deux continents, pourraient être plus actifs et combiner leurs forces pour montrer aux dirigeants, aux législateurs et au public américains comment l'action peut désormais jouer en faveur de l'économie américaine et encourager la création d'emplois. L'industrie et les gouvernements de l'UE peuvent également améliorer leur stratégie à Washington en utilisant le lobbying et les entreprises de relations publiques de façon plus agressive afin de pousser les législateurs à élaborer de nouvelles lois réglementant les émissions de GES.

Pour résumer, l'UE devrait identifier ses alliés aux États-Unis et travailler plus ouvertement avec eux. Barack Obama accueillera probablement cette action avec bienveillance. Il aura besoin de toute l'aide possible pour surmonter les intérêts bien établis, favorisés par l'administration Bush au cours des huit dernières années, qui empêchent tout engagement significatif des États-Unis en faveur de réductions des GES dans le pays ou à l'étranger.

Un changement radical est possible dans les politiques officielles et réelles des États-Unis en matière de changement climatique, et il est même susceptible d'intervenir dès 2009. Si les Américains parviennent à prendre la place de leaders dans le domaine, et notamment s'ils contribuent à une réduction efficace et équitable des émissions de carbone aux États-Unis, nous pourrions un jour considérer les années George W. Bush comme un interrègne pénible, mais unique et relativement bref, dans l'évolution des États-Unis en tant que leaders dans la protection de l'environnement.

BIBLIOGRAPHIE

- Ackerman, F. et Stanton, E. A., « The Cost of Climate Change », Washington, Natural Resources Defense Council, 2008. Disponible sur : <http://www.nrdc.org/globalWarming/cost/fcost.pdf>.
- BBC News, « Bush Rejects Kyoto-Style G8 Deal », 4 juillet 2005. Disponible sur <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/4647383.stm>.
- Cushman, J. H., « In Shift, US Will Seek Binding World Pact to Combat Global Warming », *New York Times*, 17 juillet 1996.
- EPN (Environmental Protection News), « Poll Shows Climate Change an Election Issue », 18 juillet 2008. Disponible sur : <http://www.eponline.com/articles/65440/>.
- Gore, A., *Earth in the Balance*, New York, Houghton Mifflin, 1992.
- Gore, A., « Keynote Address by US Vice-President Al Gore. » *Environmental Policy and Law* 23, ¾ : 183-85, 1993.
- Harris, P. G. (dir.), *Climate Change and American Foreign Policy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2000.
- Harris, P. G. (dir.), *The Environment, International Relations, and U.S. Foreign Policy*, Washington, Georgetown University Press, 2001.
- Harris, P. G. (dir.), *Europe and Global Climate Change*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007.
- Houser, T. et al., *Leveling the Carbon Trading Field : International Competition and US Climate Policy Design*, Washington, Peterson Institute for International Economics-World Resources Institute, 2008.
- Pew Center for Global Climate Change, « Legislation in the 110th Congress Related to Global Climate Change », 2007. Disponible sur : http://www.pewclimate.org/what_s_being_done/in_the_congress/110thcongress.cfm.
- Rosenbaum, W. A., *Environmental Politics and Policy*, Washington, Congressional Quarterly Press.
- ScienceDaily, « Costs of Climate Change, State-by-state : Billions, says new report », 25 juillet 2008. Disponible sur : <http://www.sciencedaily.com/releases/2008/07/080723134445.htm>.
- Shabecoff, P., *A New Name for Peace*, Hanover, University Press of New England, 1996.
- Stern, N. (dir.), *The Economics of Climate Change. The Stern review*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Sénat américain, « Energy Policy Act of 2005 », Congressional Record, S6980-S7063, 22 juin 2005.
- Maison-Blanche, « Remarks by the President at White House Conference on Climate Change », Washington DC, Georgetown University, 6 octobre 1997.

UN MODÈLE DE CROISSANCE EN RÉEXAMEN : VERS UNE CHINE PLUS VERTE ?

Benoît Vermander, docteur en sciences politiques, directeur de l'Institut Ricci de Taipei (Taïwan)

La dégradation de l'environnement et les conséquences du changement climatique sont devenues un problème majeur tant pour le gouvernement chinois que pour la société civile de ce pays. Le défi écologique est perçu d'abord « au quotidien », au travers des problèmes de santé, de qualité de vie, des risques de désastres occasionnés par l'activité humaine ou par les perturbations des équilibres naturels (Kahn et Yardley, 2007). Il apparaît aussi aux yeux des Chinois comme un enjeu central de la gouvernance mondiale, dont la Chine entend se présenter comme un partenaire responsable et déterminant (Gao, 2007 ; Yu, 2007). Ces considérations peuvent inciter à parier sur l'évolution de ce pays vers des politiques et des positions plus « vertes », tant sur le plan interne que sur l'échiquier international¹. D'autres facteurs, pourtant, compliquent considérablement l'équation, tant la Chine est prise dans un entrelacs de défis économiques, sociaux et politiques contradictoires.

Cette contribution vise à rendre compte des termes de « l'équation environnementale » chinoise en traitant successivement des points suivants :

- le défi environnemental chinois ;
- une estimation de la conscience environnementale dans la société civile ;
- un rappel des actions et des programmes lancés par le gouvernement dans le contexte de ses politiques et de ses contraintes d'ensemble ;
- une analyse des répugnances chinoises à prendre des engagements internationaux contraignants dans le domaine de l'environnement ;
- une estimation de la marge de manœuvre des partenaires de la Chine dans les discussions multilatérales.

LE DÉFI ENVIRONNEMENTAL CHINOIS

Il est légitime de parler aujourd'hui d'une situation d'« insécurité environnementale » structurelle (Godement et Meidan, 2007). Le défi écologique chinois est lié, d'une part, à la géographie humaine et à la longue histoire du pays (Elvin, 2004 ; Elvin et Liu, 1998), d'autre part, au rythme et à la nature de la croissance poursuivie ces trente dernières

1. Dans un ouvrage publié en 2007 (voir bibliographie), j'assigne aux termes *vert* et *brun* une signification spécifique (p. 12-20) en les plaçant aux deux extrêmes d'un continuum de positions sociales, politiques et diplomatiques. Dans cet article, le terme de *Chine verte* s'applique, de façon plus étroite, aux questions écologiques, et plus spécifiquement au positionnement dans le débat global autour du changement climatique, même si, comme on le verra, pareil positionnement ne saurait être compris en dehors d'un contexte social, politique et international d'ensemble.

années (Vermander, 2007). La Chine comprend 9 % des terres cultivées dans le monde, 6 % des ressources en eau et 4 % des forêts de la planète pour satisfaire les besoins de 21 % de la population mondiale. Mais ces ressources naturelles sont très mal gérées, et ce depuis les débuts de l'époque maoïste (Shapiro, 2001).

La qualité et le niveau alarmants des ressources en eau représentent le premier défi (Economy, 2004). Chaque Chinois dispose en moyenne d'une réserve d'eau de 2200 m³, soit seulement un quart de la moyenne mondiale. Près de 42 % de la population vivent dans les provinces septentrionales (60 % des terres cultivées), où elles ont accès à seulement 14 % des ressources en eau du pays (Rousset, 2007). Vers 2010, 550 des 600 plus grandes villes pourraient souffrir de pénurie structurelle. Par ailleurs, 90 % des nappes phréatiques des villes et 75 % des rivières et des lacs sont pollués. La Chine émet autant de pollution organique² dans l'environnement aquatique que les États-Unis, le Japon et l'Inde réunis (Becker, 2003). En 2006, environ 80 % des 7555 usines les plus polluantes en Chine étaient localisées à proximité des rivières et des lacs ainsi que dans les secteurs fortement peuplés³. Plus généralement, la concurrence pour l'accès à l'eau est un facteur essentiel de conflits potentiels ou déjà en cours entre intérêts provinciaux, ruraux, urbains et industriels.

La pollution atmosphérique constitue le deuxième défi. La Chine est désormais première tant pour les émissions de soufre que (probablement) pour les gaz à effet de serre. Selon diverses projections⁴, les émissions chinoises de CO₂ compteraient pour environ 20 % du total mondial en 2025. La Banque mondiale estimait en 2007 que parmi les vingt villes les plus polluées dans le monde douze étaient chinoises. La pollution atmosphérique est responsable d'au moins 400 000 morts prématurées par an. Par ailleurs, le nombre de voitures privées en Chine est passé de 1 million de véhicules en 1994 à 16 millions en 2004. La poursuite de cette tendance signifierait 170 millions de voitures privées sur les routes chinoises vers 2020, qui émettraient 102 millions de tonnes de gaz à effet de serre. La dépendance énergétique à l'égard du charbon pose un problème particulier, les réserves estimées du pays étant les plus importantes du monde. La fermeture progressive des mines de petite taille devrait améliorer la situation, mais, si la croissance des émissions polluantes continuera sans doute, l'inflexion de leur trajectoire paraît exclue avant longtemps (Martin-Amouroux, 2007).

Troisième défi : la qualité des sols. Durant les dix dernières années, la Chine a perdu près de 8 millions d'hectares cultivables. Certaines études prévoient la perte de 10 millions d'hectares supplémentaires de terres arables d'ici à 2030. Le développement de l'ouest du pays pourrait encore aggraver la tendance si la réquisition foncière (il faudrait dire : « la prédation exercée sur les terres »), d'abord mise en œuvre à l'est, s'applique à un environnement naturel plus fragile encore. Or, l'écosystème de 60 % du territoire du pays est déjà considéré comme vulnérable. Les déserts occupent plus de 20 % du territoire, et

2. C'est-à-dire les substances polluantes contenant du carbone ou du chlore, ainsi que certaines substances biodégradables.

3. SEPA, août 2006, cité dans *l'International Herald Tribune*, 4 septembre 2006. La SEPA (State Environmental Protection Agency) est devenue le ministère de la Protection de l'environnement en mars 2008. Les statistiques et les rapports de ce ministère sont toujours accessibles sur le site : <http://english.sepa.gov.cn/>.

4. Les chiffres cités dans ce texte proviennent, lorsque ce n'est pas précisé, des rapports de la Banque mondiale disponibles sur <http://siteresources.worldbank.org>.

ils poursuivent leur extension au rythme de 2500 km² par an. Les chutes de pluies acides touchent 30 % du pays⁵. Avec 38 % de son territoire concerné, la Chine est confrontée au plus grave problème d'érosion des sols dans le monde. En juillet 2006, Zhou Shengxian, ministre chargé de la SEPA (State Environmental Protection Agency), a affirmé que chaque année 12 millions de tonnes de nourriture sont contaminées par des métaux lourds.

L'état des forêts et la préservation de la diversité biologique constituent une préoccupation connexe (Shen, 2005; Démurger, Fournier et Shen, 2005). Avec une proportion de 18,2 % de terres forestières sur l'ensemble du territoire national (en 2004), en comparaison avec une moyenne mondiale de 34 %, le pays est pauvre en ressources sylvestres. En tant que plus grand importateur de bois au monde, la Chine provoque en outre des problèmes de déforestation en Asie du Sud-Est et en Afrique de l'Ouest⁶.

La Chine contribue au réchauffement climatique et commence à souffrir de ses effets (Gao, 2007)⁷. Un rapport de 2006 prévoit que la température annuelle moyenne pourrait s'élever de 2,3 à 3,3 °C d'ici à 2050⁸. Des rapports de 2007 et de 2008 publiés par l'Administration océanique nationale chinoise indiquent que, dans les dix ans à venir, le niveau de la mer s'élèvera de 32 mm au-dessus du niveau moyen calculé en 2006 (Sun, 2008). Par ailleurs, les 46 000 glaciers répartis sur son territoire fondent rapidement. Le Programme de développement des Nations unies estime que les glaciers du plateau tibétain pourraient avoir presque entièrement disparu d'ici à la fin du siècle.

Un dernier problème, de nature différente de ceux évoqués précédemment, mais qui leur est étroitement corrélé, est celui du degré d'intensité énergétique et du mode d'utilisation des autres ressources naturelles. Une enquête réalisée en mars 2006 par l'Académie chinoise des sciences a classé la Chine cinquante-sixième sur les cinquante-neuf pays comparés sur le plan de l'efficacité de l'utilisation des ressources⁹. La croissance annuelle de la consommation de pétrole brut en Chine s'étale entre 10 % et 15 % en termes réels dans les années 2003-2005¹⁰. La production d'acier a connu une hausse de 26 % en 2006; celle l'aluminium, de 43 %. La consommation d'acier de la Chine est deux fois plus importante que celle des États-Unis. Dans un autre secteur clé, l'engrais, les besoins de la Chine représentent le double de ceux des États-Unis¹¹.

5. La cause première du phénomène réside dans les émissions de dioxyde de soufre, lesquelles ont crû de 27 % entre 2000 et 2005.

6. Un problème dénoncé notamment par Greenpeace, voir Greenpeace UK, « Partners in crime : the UK timber trade, Chinese sweatshops and Malaysian robber barons in Papua New Guinea's rainforests », www.greenpeace.org.uk/MultimediaFiles/Live/FullReport/7251.pdf. Voir également http://news.mongabay.com/2005/0420x-tina_butler.html.

7. Voir aussi les prédictions alarmistes plusieurs fois émises par l'Administration météorologique chinoise, relayées, par exemple, dans le *China Daily* du 10 mai 2007, p. 1.

8. Constats confirmés et précisés dans la synthèse du rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de novembre 2007, lequel insiste, pour l'ensemble de l'Asie, sur les risques liés à la diminution des ressources d'eau potable, sur l'élévation du niveau des mers et sur les risques sanitaires liés à la plus grande fréquence tant des sécheresses que des inondations.

9. À titre d'exemple, à Pékin, la quantité d'énergie nécessaire au chauffage des appartements est de 22,4 kg d'équivalent charbon par mètre carré. C'est ce que consommait la RFA en 1986. Mais, aujourd'hui, toujours en Allemagne, ce chiffre est tombé à moins de 9 kg.

10. Le débat sur la sécurité énergétique de la Chine et ses implications géopolitiques n'est pas abordé dans le cadre de cette contribution. Voir Godement et Meidan, 2007.

11. Voir <http://www.earth-policy.org/Updates/Update45.htm>.

LA CONSCIENCE ENVIRONNEMENTALE

Dans la société civile comme chez les dirigeants, la priorité donnée à la croissance entre en contradiction avec les aspirations et les impératifs écologiques (Stalley et Yang, 2006). En même temps, et de façon sans cesse croissante, la prise de conscience des problèmes environnementaux par la société civile est attestée par les enquêtes : en 2007, les citoyens chinois plaçaient l'environnement au quatrième rang de leurs préoccupations, derrière le confort social, le chômage et le logement, mais devant la réforme du système de santé, le niveau de croissance et la sécurité publique (Yuan et Zhang, 2007). Les indices d'une inquiétude plus forte encore que ne l'attestent ces enquêtes sont fournis par la consultation des forums sur Internet ; on y constate le changement de la nature des protestations sociales. Près de 50 000 mouvements sociaux liés à la pollution ont eu lieu en 2005, et les protestations déposées cette même année auprès de l'Agence nationale pour la protection de l'environnement ont crû de 30 % par rapport à l'année précédente (Yardley, 2006) – le nombre de protestations et de mouvements sociaux enregistré depuis est certainement bien plus élevé. Au reste, cette prise de conscience ne saurait être séparée des agitations suscitées par les problèmes de corruption des cadres locaux, par les difficultés sociales, et par les expropriations¹² (Wu, 2000 ; Wang, 2008). D'après ces mêmes sources statistiques, 60 000 mouvements de protestation, d'ampleur très variable, auraient eu lieu en 2003, soit huit fois plus qu'une décennie auparavant. En 2005, les statistiques officielles recensaient 87 000 mouvements sociaux. Ce que l'on sait des mouvements de 2007 et du début de 2008 confirme l'évolution en cours, la contestation porte désormais sur deux fronts : la défense des droits de propriété par les paysans expropriés mais aussi par les citoyens relogés de force, la protestation contre les désastres écologiques, réels ou potentiels. La sophistication des méthodes employées (téléphones mobiles, blogs et sites Internet¹³) comme la précision croissante des cibles et des informations (pollution accidentelle, prévention de la construction de telle usine chimique) montrent aussi que l'on a déjà dépassé le niveau de la simple « jacquerie » pour entrer dans l'ère de la protestation citoyenne.

Plus largement, l'augmentation du nombre d'ONG dans le domaine écologique et leur indépendance croissante sont une donnée importante du changement des relations entre parti-État et société civile (Schwartz, 2008). Il est difficile de comptabiliser les associations écologistes en Chine, mais leur développement est à situer dans un mouvement d'ensemble : selon diverses sources, on compterait un peu plus de 350 000 ONG officiellement enregistrées en Chine (dont 1 000 fondations, un statut juridique très difficile à obtenir).

12. Il est devenu plus difficile d'évaluer le nombre et la nature des protestations sur la base de l'étude des statistiques fournies par le ministère des Affaires civiles que ce n'était le cas il y a encore trois ans, ce qui, en soi, est signe d'une aggravation probable.

13. À titre d'exemple, voir la description du mouvement citoyen intervenu à Xiamen contre l'ouverture d'une usine pétrochimique (Oster, 2007).

LES ACTIONS ET LES PROGRAMMES

L'État est conscient de l'ampleur du défi écologique, lequel constituait même l'axe majeur du rapport annuel du Premier ministre, Wen Jiabao, en mars 2007 ; la création subséquente, en mars 2008, d'un ministère de l'Environnement en est un signe fort¹⁴. En ce qui concerne le réchauffement climatique, un programme national d'action a été rendu public en juin 2007 (Gao, 2007). Depuis l'adoption du onzième plan quinquennal (mars 2006), le recyclage industriel, les investissements dans le champ du traitement des déchets et de l'eau, l'élévation des normes de protection de l'environnement font l'objet d'une attention spéciale. Le plan inclut notamment l'objectif d'une réduction nationale de 20 % de la consommation d'énergie par unité de PIB, d'une coupure de 10 % dans les rejets totaux des polluants majeurs et d'une augmentation de 20 % du taux de couverture forestière. Les dépenses consacrées à l'environnement sont supposées atteindre la somme de 1,3 billion de yuans (169 milliards de dollars) en cinq ans, soit 1,6 % du PIB, alors que le taux était seulement de 0,8 % au début des années 1990 et serait de 1,3 % aujourd'hui.

Parmi d'autres actions, celles qui ont reçu une publicité particulière incluent : en 2005, la promulgation d'une loi sur les énergies renouvelables ; une projection budgétaire d'un billion de yuans avant la fin de 2010 pour construire des usines de traitement des eaux usées et pour moderniser les systèmes de distribution d'eau, un tiers du total devant être dépensé dans les centres urbains. En 2006-2007, le pays a procédé à l'installation de 6 000 éoliennes, avec l'objectif de produire 20 000 à 30 000 mégawatts à l'horizon 2020.

Dans le même temps, les initiatives étatiques ont souvent un caractère « cosmétique », lorsqu'elles ne visent pas purement et simplement à camoufler les problèmes. Ainsi, les efforts déployés pour les Jeux olympiques de Pékin ne doivent pas dissimuler les faits suivants : les normes chinoises qualifient de « modéré » un niveau de pollution atmosphérique équivalant à huit fois le niveau considéré comme acceptable par l'OMS ; les données sur le niveau d'ozone troposphérique¹⁵ et de monoxyde de carbone ont été progressivement retirées des indices de calcul de la qualité de l'air ; les mêmes indices ont été biaisés, notamment par la forte diminution de l'impact statistique de l'oxyde d'azote, afin d'augmenter le nombre de jours notés « ciel bleu » avant les Jeux olympiques ; en 2006, et de nouveau en 2008, le bureau de protection de l'environnement de Pékin a modifié la localisation de ses stations d'évaluation de la qualité de l'air, améliorant du même coup ses propres notations (Andrews, 2008)... Des stratégies semblables sont suivies désormais par de nombreuses villes. Dans un système non transparent, l'attention accrue portée à l'environnement a pour effet de rendre les statistiques encore moins significatives qu'elles ne l'étaient il y a quelques années.

Et pourtant, les limitations du pouvoir de l'État en matière écologique sont déjà suggérées par ses propres estimations : environ une centrale électrique sur cinq en Chine serait illégale. La dispersion des mines de charbon et le mépris des normes dont font souvent

14. Ce passage du statut d'agence à celui de ministère de l'Environnement est d'autant plus significatif que le nombre total de ministères a été réduit.

15. L'ozone troposphérique est l'ozone lourd ; il contient plusieurs polluants. Il est parfois appelé « mauvais ozone », par opposition à l'ozone stratosphérique, plus léger, et qui protège notamment des rayons UV.

preuve leurs exploitants sont des phénomènes notoires. Le corps des fonctionnaires chargé de faire respecter les normes environnementales reste largement dépendant des pouvoirs locaux (au niveau central, le nouveau ministère de l'Environnement comprendrait 300 à 400 employés), et l'efficacité comme la sincérité des efforts de mise en application des lois et des directives au niveau local sont fortement sujettes à caution (Schwartz, 2008). Cependant, on peut percevoir une sévérité accrue, et de nouveaux outils pour sanctionner les industriels contrevenants entrent en vigueur. Il reste malaisé de faire la part des effets d'annonce et celle des politiques effectivement réalisées – et réalisables. Les difficultés rencontrées ne sont pas seulement techniques et budgétaires. La collusion entre officiels et entrepreneurs et le contrôle sévère de l'information constituent les deux facteurs principaux qui limitent l'efficacité des interventions écologiques de l'État : ils accentuent le décalage entre appareil juridique, problèmes de fait et situations rapportées. Par ailleurs, la fréquence accrue des interventions de la société civile dans les problèmes écologiques est vue avec inquiétude par l'État, plus enclin aujourd'hui à étouffer les difficultés qui menacent sa légitimité qu'à les affronter.

Enfin, récemment, la montée du chômage et le retour de l'inflation ont déjà provoqué une inflexion des politiques économiques de l'État. Les objectifs du onzième plan quinquennal pourraient être partiellement oubliés, et le gouvernement chercherait alors une solution immédiate au mécontentement populaire par la relance de la croissance à tout prix, quels que soient ses effets environnementaux. La place exacte des préoccupations écologiques dans les priorités gouvernementales peut donc devenir sujette à caution. Les appréciations restent divergentes : les investissements publics massifs (faisant largement appel aux technologies étrangères ; Richtel, 2007) pourraient aussi fournir le moteur principal du stimulus économique mis en œuvre par les autorités chinoises (Rabinovitch, 2008).

LE POSITIONNEMENT INTERNATIONAL DE LA CHINE

Un préalable s'impose : quelles que soient les réticences et les contradictions évoquées ici, les efforts déployés par la Chine pour devenir un acteur de la gouvernance mondiale, y compris dans le domaine environnemental, ne doivent pas être sous-estimés (Hempson-Jones, 2005). Le pays a signé plus de cinquante conventions et traités internationaux liés à la protection de l'environnement et des ressources naturelles (Jeon et Yoon, 2006)¹⁶. L'examen de l'application par la Chine du protocole de Montréal, relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone, a montré l'adhésion progressive de la Chine au protocole et sa volonté de remplir ses obligations contractuelles (elle avait rempli en 1999 les objectifs fixés pour 2002), mais aussi les conflits d'intérêts obérant sa capacité à agir (Zhao et Ortolano, 2003).

En revanche, la Chine refuse implicitement de s'engager de façon positive dans la gestion des ressources écologiques mondiales, contribuant sans retenue à l'exploitation des

16. Liste disponible sur : <http://en.chinabroadcast.cn/1702/2004-11-19/119@169861.htm> (site officiel de China Radio International).

forêts tropicales du sud-est asiatique ou des ressources hydroélectriques du bassin amazonien (Rohter, 2005). La Chine ne refuse pas d'adapter sa politique environnementale interne à l'effort de gouvernance et de développement durable entrepris au niveau mondial, ni de contractualiser certaines des initiatives qu'elle prend dans ce domaine. Mais sa pratique environnementale reste le plus souvent marquée par une conception étroite et à court terme de ses intérêts particuliers.

Les réticences chinoises sont largement explicables par la conviction des dirigeants que la production de gaz à effet de serre par tête d'habitant reste étroitement corrélée au degré de développement d'un pays, et par le fait que la Chine entend rester maîtresse du rythme et de la nature de sa croissance. Après tout, l'Australie, les États-Unis et le Canada sont toujours les plus gros pollueurs par habitant. Or, le mode de consommation et le niveau de vie des pays les plus riches servent de référence au reste de la planète – et plus spécialement à la Chine (Vermander, 2008) –, ce qui conduit à la généralisation de comportements qui, mis bout à bout, semblent faire du réchauffement climatique une fatalité.

À la lumière de ces données, on comprend l'âpreté des débats qui entourent les négociations internationales sur le sujet. Les pays émergents, auxquels la Chine continue de clamer vigoureusement son appartenance, reprochent aux pays occidentaux d'avoir été, et de loin, les plus importants producteurs de gaz à effet de serre depuis un siècle et demi, de rester les plus gros émetteurs par tête d'habitant, et de protéger leur mode de vie tout en prétendant en interdire l'accès aux autres. Le G77 (dont la Chine fait partie)¹⁷ et le Groupe africain, engagés dans les discussions internationales sur le réchauffement climatique, ont souvent insisté sur le fait que les pays industrialisés doivent agir comme chefs de file avec des objectifs à court terme ambitieux et contraignants. De façon récurrente, la Chine et l'Inde font aussi part de leurs réserves sur des objectifs sectoriels qui ne seraient pas focalisés uniquement sur les pays inclus dans l'annexe I du protocole de Kyoto, qui comprend les 38 économies développées l'ayant signé.

Par ailleurs, et quelles que soient les évolutions constatées, la Chine reste très fermement attachée aux « cinq principes de coexistence pacifique » (respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale ; non-agression mutuelle ; non-ingérence dans les affaires intérieures ; égalité et avantages réciproques ; coexistence pacifique). Ces cinq principes sont la base de la politique extérieure chinoise, le multilatéralisme en est l'extension (Pei, 2004 ; Pang, 2006). Sur le plan environnemental, cette approche est renforcée et mise en pratique par ce qu'on nomme souvent le « *Beijing consensus* » (Vermander, 2007), fondé sur le principe qui consiste à ne pas imposer aux pays en développement des contraintes politiques préalables aux aides apportées.

Un point annexe mérite d'être mentionné : la Chine s'est révélée maîtresse dans l'art d'attirer les financements internationaux destinés au développement des énergies alternatives. Le Mécanisme de développement propre (MDP) – le programme des Nations unies qui finance la réduction des émissions polluantes dans les pays en développement grâce aux crédits consentis par les pays développés – a récolté un total de 4,8 milliards de dollars en 2006, dont 3 milliards sont allés vers la Chine, quand cette dernière ne compte

17. Groupe de 77 pays en développement, aux Nations unies.

que pour les deux cinquièmes de la consommation de carburants fossiles des pays en développement¹⁸.

In fine, le discours tenu par la Chine dans les forums internationaux est constant : les responsabilités nationales en la matière sont « communes mais différenciées » ; changement climatique et développement durable doivent être pensés comme un tout ; les transferts de technologies jouent un rôle essentiel pour répondre au défi climatique ; le MDP et autres programmes similaires doivent être poursuivis et encouragés (Yu, 2007).

LA MARGE DE MANŒUVRE

Michal Meidan résume avec réalisme la position chinoise, dont la constance au cours des dernières années est frappante : « La Chine modérera peut-être ses exigences mais pourra difficilement abandonner ses positions fondamentales, notamment son image au sein du G77. [...] Toutefois, une évolution du niveau des quotas pourrait être acceptable pour la Chine, avec un passage d'une première période d'objectifs non contraignants à un niveau d'engagement plus élevé et plus ferme dans un deuxième temps. La Chine voudrait sans doute limiter les accords internationaux à un régime qui faciliterait des projets de coopération concrets et permettrait ainsi de débloquer des fonds destinés à promouvoir la recherche et le développement dans le domaine des nouvelles énergies et à introduire des énergies renouvelables. Cependant, faute d'autres alternatives et ne voulant pas se retirer des négociations sur le protocole de Kyoto, elle ferait des concessions tout en les réduisant au minimum. [...] À l'heure actuelle, les pressions externes, aussi influentes soient-elles, se heurtent encore aux résistances internes » (Meidan, 2007, p. 74).

De façon intéressante, Yu Honguyan, un chercheur chinois, ouvre quelque peu la perspective : « Plutôt que d'attendre que les nations riches du monde prennent davantage d'actions concertées, la Chine doit faire plus, et elle le fera. [...] Sans nul doute, la Chine a la capacité [...] de faire preuve d'un véritable leadership sur la question du changement climatique dans le monde des nations en développement. [...] La Chine doit travailler davantage avec le reste du monde dans la bataille contre le changement climatique » (Yu, 2007, p. 192-193). Dans la même perspective, Hu Angang, un professeur d'économie renommé de l'université Tsinghua, conseiller du gouvernement sur les questions écologiques et sociales, a plaidé publiquement pour que la Chine accepte enfin de signer un pacte international de réduction des émissions. Il reconnaît que son point de vue reste minoritaire, mais insiste sur la gravité des problèmes rencontrés par la Chine. Il envisage une forte augmentation des émissions chinoises jusqu'à 2020, mais estime tout à fait réalisable la mise en œuvre de réductions drastiques dans la décennie qui suivra, de façon à ce que les émissions chinoises rejoignent le niveau de 1990 en 2030, et qu'elles soient ensuite réduites encore de moitié au cours des vingt années qui suivront. La Chine, insiste-t-il, risque d'être la première victime du changement climatique et a tout intérêt, sur les plans

18. Le caractère éthique du mécanisme et ses implications pratiques continuent à faire l'objet d'âpres débats (Bradsher, 2006 et 2007).

économique et diplomatique, à se transformer en un « pouvoir vert » (*green power*). Une fois encore, cette ligne reste très minoritaire, mais cette intervention publique indique que des positions défendues par des parties extérieures à la Chine bénéficient maintenant d'un soutien à l'intérieur même du cercle des analystes chinois¹⁹.

La Chine dispose donc des atouts nécessaires pour jouer un rôle international positif, ne serait-ce qu'en s'attaquant au caractère « spéculatif » et hasardeux de son modèle présent de développement, et notamment en se confrontant à sa crise écologique. Elle contribuera ainsi à une meilleure gestion des « biens publics mondiaux » (Vermander, 2008). Bien négociier le tournant du développement durable est sans doute pour la Chine la meilleure façon d'affirmer sa contribution à la recherche de nouveaux équilibres. Or, la réponse chinoise semble hésitante, contradictoire souvent. C'est parce que le débat sur son propre modèle de gouvernance reste fortement limité que la Chine éprouve tant de difficultés à jouer un rôle plus actif dans la réforme de la gouvernance mondiale de l'environnement, alors même que son émergence rend impossible la réforme de cette gouvernance sans la participation positive de ce pays. Dès à présent, pourtant, la société chinoise s'engage (et doit être engagée par l'UE) dans les débats qui déterminent le futur de la communauté globale, à commencer par la question du changement climatique.

Pour l'heure, on peut simplement parier sur le fait que la Chine accomplira à son propre rythme sa réforme écologique (un rythme qui dépend aussi des ajustements économiques et sociaux qui interviendront dans les mois à venir), mais qu'elle refusera de se lier très avant par des accords internationaux²⁰. Cette réticence chinoise ne doit pas bloquer les engagements des autres partenaires : si la Chine continue à faire davantage sur le plan interne, la réalité des réformes comptera plus que les restrictions de principe qu'elle énonce. Ce constat mène sans doute à plaider pour une gouvernance mondiale du changement climatique « à géométrie variable », plutôt que fondée sur le principe du « tout (ou tous) ou rien ». En d'autres termes, le modèle OMC (fondé sur la recherche du consensus sans qu'il offre de solution viable si l'unanimité n'est pas atteinte), modèle fortement remis en cause ces derniers mois avec l'enlisement des négociations du cycle de Doha, n'est pas directement exportable dans le domaine de la diplomatie environnementale.

Dans la perspective ici esquissée, l'Union européenne pourrait s'engager dans la stratégie suivante :

- elle accepterait d'aller aussi loin qu'elle le peut dans la réduction de ses émissions, quels que soient les engagements des autres partenaires, et notamment de la Chine ;
- elle procéderait aux transferts de technologies nécessaires et renforcerait donc sa coopération dans ce domaine avec la Chine, sans préalable politique, « accompagnant » les politiques environnementales de ce pays ;

19. Dépêche Reuters, 8 septembre 2008.

20. Les autorités chinoises ont rendu public le 29 octobre 2008 un Livre blanc intitulé « China's Policies and Actions for Addressing Climate Change ». Ce texte confirme et détaille les analyses développées dans notre étude, rédigée préalablement à la parution de ce texte, sans confronter directement les questions les plus embarrassantes. La partie concernant la coopération internationale reste des plus floues.

– en revanche, et dans le même laps de temps, elle mettrait en place une politique de « normes environnementales » opposables aux pays qui ne s’engageraient pas dans la voie souhaitée, notamment aux entreprises chinoises ou opérant en Chine ;

– en même temps (et sans suspendre ses propres engagements à un accord global), l’UE rappellera à la Chine que son émergence internationale restera limitée, contestée et fragile si : *a*) elle ne persévère pas dans les réformes qu’elle annonce ; *b*) elle continue à refuser d’inscrire ses efforts écologiques au sein d’accords internationaux contraignants (alors qu’elle avait accepté de le faire en liant ses réformes économiques aux conditions de son entrée dans l’OMC).

Confrontée à des initiatives audacieuses d’autres nations, à commencer par celles que l’Union européenne se doit de toute façon de prendre, la Chine pourrait se décider à assumer vraiment le rôle auquel elle dit aspirer. En d’autres termes, la meilleure façon d’engager la Chine dans la gouvernance climatique globale est peut-être d’y entrer plus résolument sans l’attendre...

BIBLIOGRAPHIE

- Andrews, S. Q., « Playing air-quality games », *Far Eastern Economic Review*, vol. 171, n° 6, juillet-août 2008, p. 53-57.
- Becker, J., « The death of China's rivers », *Asia Times*, 26 août 2003. Disponible sur : <http://www.atimes.com/atimes/China/EH26Ad01.html>.
- Bradsher, K., « Unfulfilled environmental promise », *International Herald Tribune*, 21 décembre 2006.
- Bradsher, K., « China knows which way wind blows », *International Herald Tribune*, 10 mai 2007, p. 1 et 11.
- Démurger, S., Fournier, M. et Shen, G., « Les politiques de conservation de la forêt, directives nationales et mise en œuvre locale dans le nord du Sichuan », *Perspectives chinoises*, n° 88, mars-avril 2005, p. 2-14.
- Economy, E. C., *The River Runs Black. The environmental challenge to China's future*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- Elvin, M., *The Retreat of the Elephants. An environmental history of China*, New Haven, Yale University Press, 2004.
- Elvin, M. et Liu, T. (dir.), *Sediments of Time. Environment and society in Chinese history*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Gao, G., « National climate change programme of China », 26 septembre 2007. Disponible sur : <http://www.pewclimate.org/docUploads/Gao%20Guangsheng.pdf>, consulté le 6 septembre 2008.
- Godement, F. et Meidan, M., « Introduction », in Meidan, M. (dir.), *Shaping China's Energy Security. The inside perspective*, Paris, Asia Centre, 2007, p. 15-30.
- Hempson-Jones, J. S., « The evolution of china's engagement with international governmental organizations. Toward a liberal foreign policy ? », *Asian Survey*, vol. 45, n° 5, septembre-octobre 2005, p. 702-721.
- Jeon, H. et Yoon, S., « From international linkages to internal divisions in China. The political response to climate change negotiations », *Asian Survey*, vol. 46, n° 6, novembre-décembre 2006, p. 846-866.
- Kahn, J. et Yardley, J., « As China roars, pollution reaches deadly extremes », *New York Times*, 26 août 2007.
- Martin-Amouroux, J.-M., « Charbon chinois et développement durable », *Perspectives chinoises*, n° 98, 2007, p. 42-51.
- Meidan, M., « La Chine dans une architecture post-Kyoto : réconcilier pressions internes et externes », *Perspectives chinoises*, n° 98, 2007, p. 68-77.

- Oster, S., « Chinese plant fight continues », *The Wall Street Journal*, 4 juin 2007.
- Pang, Z., « Statut et rôle de la Chine dans le système international », *Xiandai guoji guanxi*, n° 4, 2006, p. 17-21 (en chinois).
- Pei, Y., « Les cinq principes de la coexistence pacifique et la théorie et la pratique de la politique étrangère dans une ère nouvelle », *Guoji wenti yanjiu*, 4, 2004, p. 3-7 (en chinois).
- Rabinovitch, S., « Beijing's priority : supporting growth rate in a slowing economy », *International Herald Tribune*, 26 août 2008, p. 11.
- Richtel, M., « Investors envision a greener China », *International Herald Tribune*, 20-21 janvier 2007.
- Rohter, L., « China's global push for resources makes wave in Amazon basin », *International Herald Tribune*, 21 novembre 2005.
- Rousset, N., « Impacts du changement climatique, sécurité hydrique et enjeux agricoles, le cas de la Chine du Nord », *Perspectives chinoises*, 2007, p. 32-41.
- Schwartz, J., « Shifting power relations, State-ENG0 relations in China », in Laliberté, A. et Lanteigne, M. (dir.), *The Chinese Party-State in the 21st Century. Adaptation and the reinvention of legitimacy*, Londres et New York, Routledge, « Contemporary China Series », 2008, p. 58-77.
- Shapiro, J., *Mao's War Against Nature. Politics and the environment in revolutionary China*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Shen, X., « China's forest : their quality and sustainable management », *Chinese Cross Currents*, 2005, 4, p. 100-129.
- Stalley, P. et Yang, D., « An emerging environmental movement in China? », *The China Quarterly*, juin 2006, p. 333-356.
- Sun, X., « Rising seas pose danger to big cities », *China Daily*, 16 janvier 2008.
- Vermander, B., « La Chine face à la crise écologique », *Études*, t. 404, mars 2006, p. 309-316.
- Vermander, B., *Chine verte ou Chine brune, les dilemmes de l'État-parti*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Nouveaux débats », 2007.
- Vermander, B., *La Chine ou le Temps retrouvé. Les figures de la mondialisation et l'émergence chinoise*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, Academia-Bruylant, coll. « Orientales », 2008.
- Wang, X., « Land issue stumbling block for development », *South China Morning Post*, 21 janvier 2008.
- Wu, J., « Launching satellites : predatory land policy and forged industrialization in interior China », in Li, S. et Tang, W., *China's Regions, Polity & Economy. A study of spatial*

transformation in the post-reform era, Hongkong, The Chinese University Press, 2000, p. 309-349.

Yardley, J., « Rules ignored, sludge sinks Chinese village », *International Herald Tribune*, 5 septembre 2006.

Yu, H., « In the belly of China's diplomacy : global warming and its implications », in Meidan, M. (dir.), *Shaping China's Energy Security. The inside perspective*, Paris, Asia Centre, 2007, p. 165-193.

Yuan, Y. et Zhang, H., « Rapport d'enquête sur la qualité de vie des résidents chinois en 2006 », in *Shehui lanpishu* (Livre bleu sur la société chinoise), Pékin, Académie des sciences sociales de Chine, 2007, p. 48-62 (en chinois).

Zhao, J. et Ortolano, L., « The Chinese Government's Role in Implementing Multilateral Environmental Agreements : The Case of the Montreal Protocol », *The China Quarterly*, septembre 2003, p. 708-725.

L'APPROCHE INDIENNE FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE : LÉGITIME MAIS PEU AVISÉE¹ ?

Lavanya Rajamani, professeur associé, Centre for Policy Research, New Delhi (Inde)

Loin de la relative obscurité dans laquelle elle se trouvait à la fin des années 1980 lorsqu'elle a été abordée pour la première fois devant l'Assemblée générale de l'ONU, la question du changement climatique est, moins de deux décennies plus tard, définie comme « le principal défi du ^{xxi}^e siècle en matière de développement humain » (PNUD, 2007-2008). Étant donné le caractère international du problème climatique, il est nécessaire que tous les pays participent à la lutte contre l'évolution du climat si l'on souhaite obtenir des résultats. Il est bien évident que les pays participeront dans des proportions différentes, en fonction de leurs capacités, de leurs ressources et de leurs priorités. Dernièrement, les spécialistes, les médias et les acteurs politiques se sont beaucoup intéressés à la mesure de la participation de certains pays, désignés par des expressions variées telles que « économies émergentes », « économies majeures » ou « principaux émetteurs ». Le monde entier a les yeux tournés notamment vers l'Inde et la Chine et sur le rôle que ces pays vont choisir de jouer dans l'ordre naissant autour du changement climatique.

Pour sa part, l'Inde a toujours affirmé qu'il n'est pas équitable de demander à des pays en développement, qui n'ont pour l'instant joué qu'un petit rôle dans la genèse du problème, de s'engager en faveur de réductions des gaz à effet de serre (GES). Cette position ne manque pas de légitimité vis-à-vis du monde industrialisé, où l'on trouve des pays comme les États-Unis qui, avec 4 % de la population mondiale, sont responsables de 23 % des émissions mondiales et rejettent les engagements du protocole de Kyoto en faveur des réductions d'émissions. L'Inde, quant à elle, 126^e pays en termes d'indice de développement humain, et comptant 16 % de la population mondiale, est à l'origine de 5,1 % des émissions mondiales. Les émissions de l'Inde par habitant sont de 1,2 t par an – un chiffre inférieur à ceux de la plupart des pays industrialisés. La quantité par habitant est par exemple de 19,8 t pour les États-Unis et de 17,5 t pour le Canada (PNUD, 2007-2008).

Toutefois, l'Inde est, avec la Chine, l'un des deux seuls pays en développement présents sur la liste des dix principaux émetteurs de GES (en termes cumulatifs) et sa consommation énergétique augmente (AIE, 2007). L'économie indienne connaît un taux de croissance moyen de 8 % depuis quelques années. Si ce taux de croissance se maintient, la demande énergétique sera multipliée par plus de deux d'ici 2020 (CCCC, 2006-2007). De plus, si l'Inde

1. Cet article est issu et s'inspire d'un ensemble d'écrits qui comprend notamment « The Indian Way : Exploring the Synergies between Climate, Energy and Development Goals », in *Beyond the Carbon Economy* (Zillman, Redgwell, Omorogbe et Barrera-Hernandez (dir.), Oxford, OUP, 2008) ; la section sur l'Inde dans *The State of the Environment in Asia 2008* (Conseil environnemental du Japon, en japonais, à paraître en 2008) ; « Indiens International Klimapolitik », in *Aus Politik und Zeitgeschichte* (mai 2008) ; « From Berlin to Bali and Beyond : Killing Kyoto Softly ? », *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 57, n° 3, 2008 ; et « India's Influence in the International Climate Negotiations » (projet proposé, en révision, octobre 2008). Une partie de ce texte est parue précédemment dans un document d'information du CPR, novembre 2007.

veut remplir les objectifs fixés dans son onzième plan quinquennal en matière de lutte contre la pauvreté, d'emploi et d'alphabétisation – certains étant plus ambitieux que les Objectifs de développement du millénaire – et également fournir de l'énergie aux 44 % de la population dont on estime qu'ils n'ont pas l'électricité, cela va représenter une consommation énergétique beaucoup plus importante (Gouvernement indien, 2008). L'Inde va bientôt devenir l'un des principaux contributeurs du problème climatique.

Le présent document examine et analyse la position internationale de l'Inde en tant que négociateur sur le changement climatique, dans le contexte tant de sa position sur la coopération environnementale internationale dans son ensemble que des réalités des impacts climatiques imminents et de l'émergence d'une « conscience climatique » dans le pays.

L'INDE ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

La position indienne en matière de coopération environnementale internationale est fondée sur la priorité donnée au développement et à l'éradication de la pauvreté, priorité elle-même marquée par le conflit ressenti entre protection de l'environnement et développement. Cette position s'inscrit dans une tradition qui remonte au discours prononcé par le Premier ministre d'alors, Indira Gandhi, à la conférence des Nations unies sur l'environnement humain tenue à Stockholm en 1972. C'est à cette occasion que l'Inde s'est impliquée pour la première fois dans les questions environnementales internationales à un niveau multilatéral. Indira Gandhi avait déclaré : « La pauvreté et le besoin ne sont-ils pas les pires des polluants ? Comment pouvons-nous convaincre ceux qui vivent dans des villages et des bidonvilles de garder les océans, les rivières et l'air propres, alors que leurs propres vies sont contaminées à la source ? L'environnement ne peut être protégé là où règne la misère » (Tolba, 1988).

Pour Indira Gandhi, les problèmes environnementaux des pays en développement reflétaient « l'inadéquation du développement » (Govind, 1997). Par conséquent, ces pays doivent prioritairement se concentrer sur le développement et les pays développés doivent prendre la tête de la protection de l'environnement, car ils ont joué un rôle plus important dans sa dégradation et parce qu'ils disposent de ressources et de capacités (*capacity-building*) supérieures. Les pays développés doivent également s'efforcer de réduire l'écart qui les sépare des pays en développement. Cette idée s'est attiré le soutien immédiat des pays développés, a été reprise dans la déclaration de Stockholm sur l'environnement humain et se retrouve aujourd'hui dans beaucoup de débats sur les questions environnementales internationales. L'expression de cette position est manifeste dans la résolution 44/228 de l'Assemblée générale convoquant la conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement en 1992. Les négociateurs indiens ont joué un rôle pivot dans l'élaboration de cette résolution, qui indique que « la responsabilité de contenir, de réduire et d'éliminer les dommages causés à l'environnement mondial doit revenir aux pays qui ont causé ces dommages, doit être à la mesure des dommages causés et doit s'adapter à leurs capacités et responsabilités respectives ». Ces principes, formulés assez tôt lors de l'engagement de l'Inde dans les débats environnementaux multilatéraux, constituent toujours l'un des piliers

centraux de sa politique étrangère sur les questions environnementales. C'est ce que reflète la position de l'Inde lors des négociations du protocole de Montréal, et notamment dans l'amendement de Londres qui a conduit à la création du Fonds multilatéral, qui a été le catalyseur de la ratification et de l'application du traité par les pays en développement. Le message véhiculé par le ministre de l'Environnement de l'époque, Maneka Gandhi, était le suivant : « comme les pays industrialisés étaient à l'origine du trou de la couche d'ozone, il était insensé d'espérer que les pays en développement allaient se ruiner pour aider à y remédier » (Andersen et Sarma, 2002). Au cours de ces négociations, l'Inde a réussi à faire appliquer un traitement différencié pour les pays en développement, notamment grâce à l'obtention de financements et de transferts de technologie en vue de l'application du protocole. C'est précisément cette différenciation que l'Inde souhaiterait imposer à nouveau dans les négociations sur le changement climatique.

LA POSITION DE L'INDE DANS LES NÉGOCIATIONS CLIMATIQUES

L'Inde est signataire de la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCCC) ainsi que du protocole de Kyoto, qui en est issu. Elle participe aux discussions du G8+5 de Gleneagles, est membre du Partenariat Asie-Pacifique sur le développement propre et le climat, et entretient des relations bilatérales avec le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Union Européenne en matière de recherche et de technologie climatique. D'aucuns avancent en outre que l'accord controversé conclu entre l'Inde et les États-Unis autour du nucléaire civil présente d'importants bénéfices au niveau climatique.

L'Inde insiste sur la responsabilité historique des pays industrialisés et sur la faiblesse de ses propres émissions par habitant. Elle envisage le changement climatique comme un problème de développement – à moins que la génération actuelle génère et maintienne un haut niveau de croissance économique, les générations futures hériteront d'une Terre qui sera très vulnérable face aux changements climatiques. C'est pourquoi l'équité intergénérationnelle (habituellement invoquée pour promouvoir une meilleure protection de l'environnement) impose que la génération actuelle fasse du développement une priorité extrêmement urgente. L'Inde rejette les engagements en faveur de réductions des émissions de GES, quelle que soit la forme qu'ils revêtent. Elle explique ainsi qu'une réduction de 9,7 % d'ici à 2036 coûterait 2,5 billions de dollars (CCCC, 2006-2007). L'Inde est prête à s'engager à ce que ses émissions par habitant ne dépassent pas les niveaux de l'OCDE, ainsi qu'à prendre des mesures concrètes visant à éliminer le carbone de son économie.

En décembre 2007, l'Inde s'est rendue aux négociations de Bali avec un objectif précis : s'assurer que le processus lancé à cette occasion n'ouvrirait pas la voie à des objectifs de limitation des GES pour les pays en développement. Dans cette optique, elle s'est efforcée de toujours recentrer l'attention sur les émissions des pays développés, et donc sur des engagements plus forts de la part de ces pays dans le futur régime. Les États-Unis sont eux aussi arrivés à Bali avec une idée précise en tête, mais incompatible avec celle de l'Inde : assurer une égalité de traitement entre les principaux émetteurs (avec un intérêt tout particulier pour l'application de leur principe favori : les « responsabilités communes mais différenciées »).

Le texte portant sur les actions à entreprendre par les pays en développement était la dernière partie du Plan d'action qui devait être finalisé à Bali. Le paragraphe qui nous concerne, numéroté 1(b)(ii), décrit les actions à mettre en œuvre par les pays développés dans le futur régime sur le climat; voici ce qu'il indique : « des actions d'atténuation adaptées au niveau national par les pays en développement Parties prenantes à l'accord, dans le contexte du développement durable, encouragées et rendues possibles par la technologie, le financement et le développement des capacités, de façon mesurable, communicable et vérifiable ».

L'ajout du passage « mesurable, communicable et vérifiable » au sein de ce paragraphe a été le dernier élément du Plan d'action à avoir fait débat à Bali. C'est devant l'insistance de l'Inde, avec le soutien du G77-Chine, que ces quelques mots ont finalement été ajoutés à la fin du paragraphe. Les États-Unis ont d'abord fait connaître leur opposition à ce texte, arguant que ce rajout pourrait induire diverses interprétations, dont certaines au moins atténueraient le devoir d'action qui pèse sur les pays en développement, mais ils l'ont finalement accepté. Tel qu'il est présenté, le texte pourrait signifier (et être interprété comme tel, notamment par l'Inde) que les actions d'atténuation appliquées au niveau national deviendraient mesurables, communicables et vérifiables uniquement lorsque les technologies, le financement et le développement des capacités le seraient. Cette formulation insiste ainsi sur l'importance de la fourniture de ces capacités par les pays développés à destination des pays en développement.

Dans sa brève communication au sujet du processus de la CCCC lancé à Bali, le Groupe de travail *ad hoc* sur l'action coopérative à long terme-Inde précise que les « aspects les plus importants à atténuer sont les engagements contraignants en faveur de réductions post-2012 par les Parties de l'Annexe I » (Gouvernement indien, 2008). L'Inde ne fait aucune référence aux ambitions qu'elle s'est fixées pour elle-même, ou pour les pays en développement dans leur ensemble, concernant le régime post-2012. Elle a cependant indiqué dans les sessions de négociations de 2008 que les actions dans les pays en développement doivent être reconnues, et que rien ne doit être fait pour dissocier les pays en développement au-delà de ce qui est prévu par la CCCC.

Récemment, l'Inde a en outre accentué l'importance qu'elle accorde à l'adaptation, qu'elle estime être d'une importance déterminante pour les pays en voie de développement. Elle a exprimé sa volonté de mettre en place une coopération internationale autour de l'adaptation qui se traduise par une action obligatoire. Elle se dit davantage disposée à investir dans l'adaptation, car chaque dollar ou roupie dépensé pour l'adaptation permettra de générer des bénéfices dans le pays, tandis que les dollars ou roupies investis dans la limitation des émissions auront des bénéfices dispersés dans le monde.

LA POSITION DE L'INDE EST LÉGITIME

La position adoptée par l'Inde est légitime car elle est fermement ancrée dans l'architecture de partage des charges que représentent la CCCC et le protocole de Kyoto. Cette architecture comporte plusieurs éléments centraux, parmi lesquels : la redistribution de l'espace écologique, ainsi que cela apparaît clairement dans l'équilibre des engagements

pris par les pays développés et en développement; les clauses du préambule de la CCCC; le principe de « responsabilités communes mais différenciées », avec la notion complémentaire de rôle moteur des pays industrialisés.

Le principe de responsabilités communes mais différenciées, présent dans le principe 7 de Rio et dans l'article 3 de la CCCC, est le principe global qui régit le développement futur du régime climatique (Rajamani, 2006). La notion de rôle moteur des pays industrialisés en est un complément d'importance. Pourtant, les preuves du rôle moteur des pays industrialisés ne sont pas bien établies aujourd'hui. Les dernières communications nationales des Parties à l'Annexe I indiquent qu'en tant que groupe ces pays ont réussi, avant 2005, à réduire leurs émissions de GES pour atteindre 2,8% en dessous des niveaux de 1990. La grande majorité de ces réductions sont toutefois intervenues dans des économies en transition – pays de l'Annexe I où les émissions de GES étaient de 35,2% en dessous des niveaux de 1990. D'autres pays de l'Annexe I ont vu, en tant que groupe, leurs émissions augmenter de 11% par rapport aux niveaux de 1990 (CCCC, 2007). Dans le Plan d'action de Bali, les pays développés ont le choix entre prendre des engagements *ou* des mesures, et ces mesures ne doivent pas forcément inclure des objectifs quantifiés de limitation et de réduction des émissions. Ceci est assez décevant, étant donné la clause de partage des charges, la contribution historique et actuelle de ces pays aux émissions de GES et leur large incapacité à s'en tenir ne serait-ce qu'aux ambitions modestes du régime climatique existant.

POURTANT, LA POSITION DE L'INDE N'EST PAS AVISÉE

La position de négociation adoptée par l'Inde cadre parfaitement avec le système de partage des charges du régime climatique actuel, et elle est donc légitime. Pourtant, il ne s'agit pas d'une position fort avisée.

Les nations pauvres, et les plus pauvres d'entre elles avant tout, seront les plus touchées par le changement climatique. Il s'agit indéniablement de la plus grande injustice au cœur de la problématique de l'évolution du climat : ce sont ceux qui ont le moins contribué au changement climatique qui vont pourtant en subir les principales conséquences. Une large proportion des déshérités de la planète vit en Inde. Les indices de développement humain estiment que 34,7% du milliard d'habitants que compte l'Inde vivent avec moins d'un dollar par jour. Une grande majorité d'entre eux vit dans des zones rurales et dépend directement de ressources naturelles sensibles au climat. Les pauvres sont la part de la population qui présente la capacité d'adaptation la plus faible. Or, on prévoit que le changement climatique aura un fort impact sur l'Inde. Il accentuera les sécheresses, la dégradation des sols, la désertification, l'intensité des inondations et des cyclones tropicaux, l'incidence du paludisme et de la mortalité liée à la chaleur, et il réduira le rendement des récoltes et la sécurité alimentaire. De plus, la hausse du niveau de la mer déplacera les populations côtières et conduira à une explosion du nombre de réfugiés climatiques. La fonte des glaciers himalayens augmentera d'abord les risques d'inondations et menacera à terme de créer des pénuries d'eau pour un sixième de la population mondiale, principalement dans le sous-continent indien.

Selon le rapport Stern (2007), le moindre changement de température pourrait avoir un impact significatif sur la mousson indienne, entraînant une réduction du rendement agricole pouvant atteindre 25 %. Une hausse des températures de 2 à 3,5 °C pourrait engendrer une baisse du PNB allant jusqu'à 0,67 %, et une hausse du niveau de la mer de 100 centimètres entraînerait une baisse de 0,37 %. Un quart de l'économie indienne dépend de l'agriculture, et tout impact sur ce secteur se répercutera profondément sur la capacité de l'Inde à atteindre ses objectifs de développement.

Pour l'Inde, il est d'une importance capitale que les questions relatives au changement climatique – tant l'atténuation que l'adaptation – soient intégrées dans la planification du développement, et que des mesures concrètes soient prises afin de permettre la transition vers des solutions de développement émettant peu de carbone.

LA SOCIÉTÉ CIVILE INDIENNE PLUS SENSIBILISÉE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

On observe en Inde une vague croissante de préoccupation de l'opinion publique quant au changement climatique. Ceci s'explique en partie par le rapport Stern et le Quatrième rapport d'évaluation du GIEC. Le fait que le GIEC, lauréat d'un Nobel, soit présidé par un scientifique indien, R. K. Pachauri, a également servi la cause du changement climatique en Inde. Son institut, The Energy Resources Institute (TERI), travaille depuis longtemps sur les questions relatives au climat et à l'énergie ; en 2008, il a choisi comme thème pour son Sommet du développement durable tenu chaque année à Delhi le changement climatique et le développement durable. Des climatologues et des diplomates du monde entier, parmi lesquels Yvo de Boer, secrétaire exécutif du secrétariat de la CCCC, et cinq chefs d'État se sont rendus en Inde, événement qui a bénéficié d'une large couverture médiatique.

Les médias jouent un rôle essentiel pour populariser la cause du changement climatique. L'*Indian Express*, qui fait partie des principaux quotidiens indiens en anglais, a publié l'année dernière près de mille articles sur l'évolution du climat. Le *Times of India*, tout aussi populaire, dispose d'une rubrique spéciale sur le « réchauffement de la planète » sur son site Internet. Si beaucoup d'articles ne sont que des reportages peu critiques sur les positions du gouvernement indien exprimées lors de diverses rencontres internationales et sur les nouvelles découvertes scientifiques, on observe un nombre croissant d'éditoriaux et d'analyses approfondies.

La société civile indienne prend de plus en plus conscience des problèmes liés au changement climatique et s'engage de plus en plus dans ce domaine. Quelques organisations écologistes telles que le Centre for Science and Environment (CSE) participent activement au débat sur le climat depuis le début des négociations internationales à ce sujet et ont même contribué à élaborer les positions du gouvernement indien. Lors des négociations préliminaires à la CCCC, l'accent placé par l'Inde sur l'équité quant aux émissions par habitant et la distinction qu'elle a opérée entre émissions de survie et émissions de luxe étaient inspirés du travail d'Agarwal et Narain, militants du CSE.

Aujourd'hui, davantage de groupes de défense de l'environnement et de recherche sont engagés dans les débats, du WWF et Greenpeace à One World South Asia, au Centre for

Social Markets (CSM) et au Centre for Trade and Development (CENTAD). Bon nombre de ces organisations se consacrent à l'analyse et à la mise en lumière des liens entre développement, droits humains, équité et changement climatique. Ainsi, la campagne du WWF se concentre-t-elle sur la généralisation de la pensée « *climate smart* » pour le développement en Inde. Greenpeace Inde a publié en 2007 un important rapport intitulé « *Hiding Behind The Poor* » (« Derrière la pauvreté »), qui attirait l'attention sur les différences d'émissions par habitant au sein du pays, une contribution essentielle au débat. De son côté, le Centre for Social Markets tente, avec sa campagne « *Climate Challenge – India* » (« Le défi climatique en Inde »), de pousser le gouvernement à la généralisation d'une approche « intégrée » (au mode de fonctionnement quotidien de l'entreprise) du changement climatique dans le développement de l'Inde.

Un petit nombre de ces organisations sait se faire entendre par le gouvernement. Sunita Narain, du CSE, est un membre invité du Conseil du Premier ministre sur le changement climatique. Si sa présence à ce conseil atteste de ce que le gouvernement est prêt à s'engager aux côtés de certaines voix de la société civile, le CSE, comme la plupart des organisations dans ce domaine, n'est pas, et ne peut pas être, le représentant du vaste spectre de toutes les opinions présentes dans la société civile. Les propositions du CSE, aussi influentes soient-elles, ne représentent qu'une faible partie de l'opinion. Et la participation de Narain au Conseil du Premier ministre ne garantit aucunement l'intégration de la société civile dans le processus de prise de décision. De fait, le Plan d'action national sur le changement climatique préparé par le Conseil du Premier ministre en juillet 2008 a été décrit comme ayant émergé de derrière le « rideau de mystère entourant l'élaboration des politiques » (Goswami, 2008). Aucun exercice consultatif n'a été mis en place pour le processus d'élaboration du Plan d'action.

On peut considérer que les organisations de la société civile indienne se répartissent entre trois camps. Les « bloqueurs partisans de la croissance à tout prix » se focalisent sur la croissance, perçoivent le changement climatique comme une menace géopolitique, et encouragent des engagements en faveur d'un blocage des négociations climatiques internationales. Les « réalistes progressistes » cherchent à exploiter les bénéfices issus de l'action de toutes les parties, ils sont en faveur d'une dissociation des efforts nationaux et internationaux et insistent sur la création d'un mouvement national pour l'adaptation et l'atténuation. Enfin, les « progressistes internationalistes » s'intéressent aux opportunités économiques que présente la réaction au changement climatique, ils suggèrent de coupler l'agenda national et international et de s'engager de façon proactive dans les négociations internationales (Dubash, 2008).

LES DIFFICULTÉS DE L'ACTION POLITIQUE INDIENNE

Parallèlement à cet accroissement de la prise de conscience nationale au sujet du climat, et sous l'œil inquisiteur du reste du monde, l'Inde est en train de préparer sa stratégie d'atténuation et d'adaptation.

Dans sa première communication nationale, ainsi que dans d'autres communications à la CCCC, l'Inde répertorie les mesures qu'elle a prises pour contribuer à la

baisse du taux de carbone. Parmi celles-ci figurent des initiatives visant à promouvoir les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les économies d'énergie, ainsi qu'à mettre en service des transports plus propres (à travers l'application de normes européennes) et à convertir tous les véhicules publics de New Delhi au gaz naturel comprimé, à développer les technologies consommant peu d'énergies fossiles ainsi que la sylviculture et la restauration des sols. L'Inde identifie également les différentes opportunités de réduction des émissions dans divers secteurs qui pourraient faire l'objet du Mécanisme de développement propre (MDP), et quantifie les investissements nécessaires pour passer à des solutions peu émettrices de carbone au cours de la période 2007-2012 – soit 25,1 milliards de dollars (CCCC, 2006-2007). L'Inde s'est toujours montrée enthousiaste dans sa participation au MDP. 30,77 % de tous les projets enregistrés viennent d'Inde (le taux le plus élevé, bien plus que ceux de la Chine à 22,82 % et du Brésil à 12,53 %) et 25,66 % de toutes les réductions certifiées d'émissions (RCE) prévues sont indiennes (contre 34,64 % pour la Chine, 16,52 % pour la Corée du Sud et 13,2 % pour le Brésil) (CCCC, 2008).

En 2007-2008, le Premier ministre a mis en place un Conseil du Premier ministre sur le changement climatique. Il a en outre promis qu'il avait dans ses projets une politique globale sur les transports publics, qu'un réseau national de connaissances allait être mis en place entre des institutions travaillant sur le changement climatique, et que le gouvernement allait envisager la création d'un Fonds de capital-risque pour promouvoir les technologies vertes. L'Inde affirme clairement, cependant, que les efforts demandés aux pays en développement devraient « éviter de perpétuer la misère » et/ou « de les empêcher de saisir les possibilités de développement social et économique accéléré » (Singh, 2007).

Le Conseil du Premier Ministre sur le changement climatique a été à l'origine du Plan d'action national sur le changement climatique, paru juste avant le sommet du G8 de Toyako en juillet 2008. Le Plan rassemble les efforts existants et proposés pour faire baisser le taux de carbone dans sept domaines : l'énergie solaire, l'accroissement de l'efficacité énergétique, l'habitat durable, l'eau, l'écosystème himalayen, l'agriculture durable et les connaissances stratégiques autour du changement climatique. Ces missions visent à aider l'Inde à s'adapter à l'évolution du climat ainsi qu'à lancer son économie sur une voie qui « aboutirait de façon progressive et substantielle à une atténuation des émissions de carbone ». Le Plan est une première réponse au problème. Il ne comporte aucun mécanisme de calcul des coûts des impacts du changement climatique ou de mise en conformité. Il ne généralise pas la lutte contre changement climatique au sein de la planification du développement, comme le prouve le fait que, dans le Plan, aucune référence n'est faite à la Politique énergétique intégrée de l'Inde de 2005. Se fondant sur l'hypothèse que, pour maintenir une croissance à 8 % d'ici à 2031, l'offre d'énergie primaire devrait être multipliée par 3 ou 4, cette Politique énergétique intégrée recommande entre autres que le charbon reste la première source d'énergie et qu'il soit utilisé de façon plus extensive, mais ceci avec quelques efforts pour arriver à une technologie du charbon propre (Gouvernement indien, 2005).

En outre, au cours des années 2007-2008, le Parlement indien, et notamment le Lok Sabha (l'une des chambres du Parlement), a étudié – bien que brièvement – la possible

submersion d'îles de Sunderbans, l'impact du changement climatique sur les moussons indiennes et sur la sécurité alimentaire, les émissions de GES de la National Thermal Power Corporation of India, et le Quatrième rapport d'évaluation du GIEC. Le changement climatique est également mentionné en 2008 dans le discours du Président aux deux chambres du Parlement, ainsi que dans le discours du ministre des Finances sur le budget. En juillet 2008, le porte-parole du Lok Sabha a constitué un Forum parlementaire sur le réchauffement de la planète et le changement climatique, chargé de sensibiliser les membres du Parlement aux problèmes liés au climat.

Il convient de préciser que la capacité de l'Inde à initier des changements dans le pays dépend de différents facteurs. Les décideurs et les représentants de l'ordre indiens sont, dans leur grande majorité, relativement conservateurs et démagogues, et peu perméables au changement. Toutefois, l'Inde peut se prévaloir de quelques dirigeants érudits, d'une population politiquement active, d'une société civile vibrante, d'un secteur industriel entreprenant et volontaire, d'un vivier de technocrates en augmentation constante et d'un système judiciaire proactif. Dans le domaine environnemental, l'Inde pâtit d'un vaste spectre de réglementations mal ou peu appliquées et d'un réseau, à l'échelle du pays et des États, de comités de contrôle de la pollution totalement surchargés. Le système judiciaire, au travers de procès suscitant l'intérêt public, joue un rôle bien plus important qu'accessoire dans l'élaboration des politiques environnementales et même dans la gouvernance. Cet enchaînement unique de facteurs rend la gouvernance environnementale en Inde variable, et donc peu efficace. Intégrer les préoccupations climatiques au sein d'un système aussi peu méthodique ne sera donc pas une tâche facile, et cela peut expliquer en partie le rejet des objectifs de GES par le gouvernement.

LES LIMITES DE L'ACTION CLIMATIQUE INDIENNE

Il va sans dire, bien qu'elle puisse et doive en faire davantage, qu'étant donné les priorités que s'est fixé l'Inde en matière de développement, il y a des limites aux mesures climatiques qu'elle peut, va et devrait prendre par elle-même. Les actions de l'Inde devraient tout d'abord, par la force des choses, se concentrer sur l'adaptation, en améliorant la résilience climatique grâce à un développement accéléré, et en exploitant les bénéfices climatiques du développement. Cela débouchera, ou non, sur le respect de la fourchette d'émissions de GES que recommande le GIEC pour les pays en développement d'ici à 2020. Pour répondre à ces critères, il faudra que des efforts plus concertés émanent d'un accord avec les pays industrialisés.

Dans le monde industrialisé, c'est peut-être l'Union européenne (UE) qui a été la plus sensible aux contraintes et aux idées des pays en développement. Le consensus qui a mené au mandat de Berlin en 1995, qui a lancé le processus de négociation du protocole de Kyoto et donné naissance à un pacte unique de partage des charges, a été proposé par le « Groupe vert » – groupe qui comprend les pays en développement à l'exception des pays de l'OPEP et de l'UE (Oberthür et Ott, 1999). L'UE est par ailleurs la seule à avoir publiquement reconnu sa responsabilité historique et morale dans le changement climatique (Wijkman, 2008), et

certaines chefs d'État de l'UE ont également accepté l'argument tendancieux de l'équité par habitant. De plus, l'UE est le seul acteur sur la scène internationale à s'être engagé à des objectifs à mi-parcours de réduction des GES (Conseil européen, 2007).

L'attitude compréhensive de l'UE à l'égard des principaux pays en développement que sont l'Inde, la Chine et le Brésil semble toutefois avoir ses limites. C'est ce que démontre le changement de ton observé dans certains documents récents, ainsi que ses efforts de concertation pour obtenir une « différenciation » entre les pays en développement dans les négociations internationales. L'UE pense que les différences entre les pays en développement doivent être prises en compte, et que les pays en développement économiquement avancés doivent fournir des « contributions justes et efficaces » aux efforts pour le climat (Conseil de l'environnement, 2007). L'UE a poursuivi son idée de différenciation lors des négociations d'Accra sur le climat en août 2008, avec un succès limité – celles-ci ont abouti à la crispation des gouvernements du G77-Chine.

L'UE a peut-être deux raisons d'adopter cette position : d'abord, elle est épuisée d'avoir à tirer toute seule (parmi les pays industrialisés) la charge de Kyoto, et ensuite, elle s'inquiète pour sa compétitivité. Certes, l'UE a jusqu'à présent supporté toute seule la charge de Kyoto, mais elle semble prête à se plier aux critères de base américains pour les discussions post-2012. Or, l'un de ces critères de base est, et a toujours été, la « participation significative » des pays en développement. C'est là en effet l'une des raisons avancées par les États-Unis dans leur rejet du protocole de Kyoto. Les coûts économiques d'une tentative solitaire, malgré le prestige moral que cela pourrait constituer pour l'UE, sont trop élevés. L'industrie européenne s'insurge en outre contre des propositions plus contraignantes pour les phases futures du Système européen d'échange de quotas d'émission, face à la menace concurrentielle que représentent des pays comme l'Inde et la Chine. Une version préliminaire de la troisième phase du système d'échange de quotas comportait, à l'article 29, une mesure d'ajustement du carbone aux frontières intitulée Future Allowance Import Requirement (FAIR). Si cette clause est pour l'instant abandonnée, l'UE semble prête à étudier toute mesure permettant de créer des conditions équitables pour ses industries (Commission européenne, 2008). Les États-Unis envisagent également une mesure similaire d'égalisation du carbone dans l'*American Climate Security Act* proposé en 2007. Il va sans dire que ces préoccupations s'attirent peu de sympathie en Inde. De fait, l'ambassadeur indien auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a menacé l'UE de mesures de représailles et de poursuites judiciaires si elle devait appliquer des mesures commerciales aussi restrictives.

Si les pays en développement doivent participer de façon active à la lutte contre le changement climatique, l'UE et les autres pays industrialisés feraient bien de se rappeler que la clé est la persuasion, pas la coercition. Les conditions préalables suivantes doivent être respectées avant qu'un engagement efficace et fructueux ne puisse voir le jour.

Le système de gouvernance mondiale doit renforcer la confiance autour des traités sur le climat, pour éviter sa déstabilisation. Cela implique à la fois que les pays industrialisés donnent l'exemple et qu'ils définissent également de façon concrète les moyens tangibles et crédibles de mettre en œuvre les critères financiers et technologiques précisés dans les traités sur le climat. Étant donné que la plupart des pays industrialisés ont eu

un succès réduit pour ce qui est de leurs engagements du protocole de Kyoto, leur poids lorsqu'ils poussent les pays en développement à entreprendre des telles actions est limité. Le financement devra être au centre de l'accord à Copenhague, et au-delà. On estime que les mesures d'atténuation nécessaires pour faire revenir les émissions mondiales de GES au niveau actuel requerront en 2030 un investissement supplémentaire à hauteur de 200 à 210 milliards de dollars, et que les mesures d'adaptation réclameront plusieurs dizaines de milliards de dollars. Bien qu'apparemment considérable, cette somme est faible en comparaison avec les prévisions du PIB (0,3 à 0,5 %) et de l'investissement mondial (1,1 à 1,7 %) en 2030, et certainement insignifiante par rapport aux dégâts provoqués par un changement climatique non contrôlé (GIEC, 2007). Les niveaux actuels de financement apportés par les pays industrialisés sont limités et devront être augmentés de façon significative. La Commission européenne a prévu 88 millions de dollars pour la période 2008-2010 avec l'Alliance mondiale pour la lutte contre le changement climatique – une partie seulement de la somme nécessaire.

Le système de gouvernance mondiale doit proposer des opportunités attractives aux pays en développement tels que l'Inde. Il doit reconnaître et récompenser les mesures qui sont en train d'être prises, et créer les conditions nécessaires pour pousser ces pays à s'engager davantage. Dans ce contexte, il faut donc se concentrer sur l'auto-élection par les pays – les pays définissent les engagements qu'ils prennent – et non sur la différenciation forcée (basée sur des indicateurs discutables) et des objectifs contraignants. Pas seulement parce que la différenciation est politiquement controversée, mais également parce qu'un système bien conçu avec des mesures incitatives et dissuasives intégrées mettra en place, sans frictions, une différenciation effective. Par ailleurs, les pays industrialisés ont choisi leurs propres engagements dans l'Annexe B du protocole de Kyoto, sans lien avec aucun indicateur « objectif ». Pourquoi ne pas proposer un même processus aux pays en développement ? De même, pousser les pays en développement à accepter des objectifs par simple peur d'un désavantage compétitif n'est pas très judicieux. Aussi légitimes que ces craintes puissent paraître au monde industrialisé, elles ne trouveront pas d'écho dans le monde en développement. De telles mesures seront probablement incompatibles avec les règles de l'OMC, et en tout cas des pays comme l'Inde n'hésiteront pas à les remettre en cause. Avec le cas *Shrimp-Turtle* (1997), l'organe d'appel de l'OMC a établi clairement qu'aussi légitime que soit l'objectif politique, « les procédures unilatérales et non consensuelles » seront considérées avec suspicion, et si des modes d'action sont raisonnablement envisageables pour atteindre cet objectif politique, alors ils doivent être appliqués. Or, dans le cas présent, d'autres modes d'actions sont possibles – grâce à des forums multilatéraux consensuels sur le climat.

La position de l'Inde quant au changement climatique est légitime, étant donné l'architecture de partage des charges des traités sur le climat, et l'absence de leadership des pays industrialisés, mais ce n'est pas forcément une position avisée. Le plus loin possible des pressions internationales qui pèsent sur elles, l'Inde doit prendre des mesures, protéger ses pauvres, et continuer sa transition vers un monde où le climat et les émissions de carbone seraient sous contrôle.

BIBLIOGRAPHIE

- AIE, « World Energy Outlook », Paris, 2007.
- Andersen, S. O. et Sarma, K. M., *Protecting the Ozone Layer : The United Nations history*, Londres, Earthscan, 2005.
- CCCC, *Dialogue on long term cooperative action to address climate change by enhancing implementation of the Convention*, présentation de l'Inde, 2006-2007.
- CCCC, *National Greenhouse Gas Inventory Data*, FCCC/SBI/2007/30 for the period 1990-2005, 24 octobre 2007.
- CCCC, *Submission by France on behalf of the European Community and its Member States*, in FCCC/AWGLCA/2008/MISC.2, 14 août 2008.
- Commission européenne, « Deux fois 20 pour 2020 : saisir la chance qu'offre le changement climatique », discours du président de la Commission européenne au Parlement européen, Bruxelles, 23 janvier 2008.
- Conseil de l'environnement, « Conclusions du Conseil de l'environnement sur le changement climatique », 2826^e assemblée, Luxembourg, 30 octobre 2007.
- Conseil européen, « Conclusions de la présidence », Conseil européen de Bruxelles, 8-9 mars 2007.
- Dubash, N., « Conversations on Climate in India », présentation, Catalyst Project, Londres, 23-24 juillet 2008.
- GIEC, « Rapport de synthèse sur le changement climatique », 2007.
- Goswami, R., « Blind Spots in India's New National Plan on Climate Change », Infochange, septembre 2008.
- Gouvernement indien. Ministère de l'Énergie, « Integrated Energy Policy », 2005.
- Gouvernement indien, « Submission on Bali Action Plan Work Programme », in FCCC/AWGLCA/2008/MISC.1, 3 mars 2008.
- Govind, R. M., *Global Environmental Politics : India, and the North-South Politics of Global Environmental Issues*, New Delhi, Oxford University Press, 1997.
- Oberthür, S. et Ott, H. E., *The Kyoto Protocol : International Climate Policy for the 21st Century*, Berlin, Springer, 1999.
- PNUD, *Human Development Report*, 2007-2008.
- Rajamani, L., *Differential Treatment in International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- Singh, M., « Intervention on Climate Change at Heiligendamm Meeting of G8 plus 5 », Heiligendamm, 8 juin 2007.

Stern, N. (dir.), *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Tolba, M. (dir.), « Statement by Head of Indian Delegation », in *Evolving Environmental Perceptions : from Stockholm to Nairobi*, Londres, Butterworths, 1988.

Wijkman, A., *EU's Climate Change Alliance : A Step Towards a Fair Climate Deal for the Developing World*, MEP, 15 septembre 2008.

CONCLUSION

POUR UNE STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE EUROPÉENNE PRAGMATIQUE

Elvire Fabry, directeur Europe-International, Fondation pour l'innovation politique

Damien Tresallet, chargé de recherche, Fondation pour l'innovation politique

UN LEADERSHIP EUROPÉEN À CONFIRMER

Portant haut l'objectif des « Trois fois 20 à l'horizon 2020 »¹, l'Union européenne fait figure de leader en matière de politique environnementale.

Progressivement depuis les années 1970, les Européens se sont dotés d'un important arsenal législatif communautaire en matière environnementale, notamment à partir de l'Acte unique, en 1986, et du traité de Maastricht, en 1992. Des centaines de directives et de règlements ont vu le jour, complétés par le système communautaire d'échanges de quotas d'émission (SCEQE), qui est appelé à jouer un rôle central dans la lutte contre le changement climatique.

Par ailleurs, cette dynamique a été simultanément renforcée par l'intérêt bien compris que les institutions européennes ont trouvé à faire de l'UE une puissance normative en matière environnementale (D. Kelemen) et à la placer aux avant-postes des politiques climatiques internationales. La montée en puissance des politiques environnementales communautaires a ainsi contribué à forger un nouvel intérêt collectif européen : la protection de l'environnement et, avec elle, la lutte contre le réchauffement climatique sont devenues au fil des ans des éléments constitutifs de l'identité européenne et un vecteur de légitimité du projet européen, à la fois en interne et sur la scène internationale (F. Allemand).

Mais, à ce stade, il ne s'agit encore que d'un leadership européen par défaut. Ce leadership a été rendu possible par une inflexion de la politique environnementale américaine : les États-Unis, qui avaient été pionniers dans le secteur environnemental pendant les années 1970, ont revu à la baisse leurs objectifs à partir des années 1980 (P. Harris) et ont laissé les Européens prendre le leadership des négociations internationales. Le refus américain de ratifier le protocole de Kyoto marque d'une certaine façon la consécration du leadership européen. La méfiance persistante des États-Unis à l'égard de tout engagement international contraignant et le rôle actif de l'UE au sein des négociations environnementales internationales lui confèrent aujourd'hui une place centrale dans le dispositif multilatéral.

Par ailleurs, les Européens ne sont pas encore réellement sortis du dilemme compétitivité ou environnement. Ce n'est que récemment qu'un changement de tendance s'est produit après qu'ils eurent longtemps accordé la priorité aux enjeux de compétitivité. Il faut attendre le bilan à mi-parcours du sixième programme européen d'action pour

1. Par rapport aux niveaux de 1990, les Européens entendent réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 20 %, la consommation énergétique de 20 %, et augmenter la part des énergies renouvelables à 20 %.

l'environnement de 2006 pour que les États membres commencent à valoriser les bénéfices directs de politiques environnementales pour les citoyens et s'intéressent aux synergies de la protection de l'environnement et de la croissance (A. Persson). Mais bon nombre d'acteurs économiques et politiques peinent encore à envisager une stratégie environnementale comme un moteur de croissance économique. Dans le cadre des négociations du paquet énergie-climat de l'UE, certains États membres expriment en effet leur crainte de voir leurs industries subir le dumping environnemental des entreprises issues de pays tiers qui ne sont pas soumis aux mêmes exigences environnementales.

Le changement climatique est un enjeu de long terme, qui induit des coûts économiques très élevés. Rappelons que, selon le rapport Stern (2007), les dommages causés par le réchauffement climatique seraient cinq à vingt fois supérieurs aux sacrifices que les systèmes économiques devraient consentir pour lutter efficacement contre l'effet de serre. En toute logique, pour parvenir à contrer l'inertie des tendances actuelles et limiter l'amplitude du changement climatique, il faut dès aujourd'hui prendre des mesures adéquates.

Mais l'échéance climatique de très long terme permet facilement aux décideurs politiques d'ajourner les mesures qu'ils devraient prendre dès à présent, sous prétexte qu'elles restent politiquement et économiquement insoutenables à court terme. De plus, la crise financière et économique mondiale qui vient d'éclater pourrait atténuer l'urgence d'une mobilisation sur les enjeux environnementaux et à nouveau faire évoluer la hiérarchie des priorités des responsables politiques au détriment de la lutte contre le réchauffement climatique.

Dans ce contexte, l'intervention de José Manuel Barroso le 9 octobre 2008 pour exhorter le Conseil européen des 15 et 16 octobre à prendre garde que la crise financière ne détourne l'attention des dirigeants des problèmes climatiques (Commission européenne, 2008) est particulièrement intéressante, alors que lui-même, au début de son mandat, avait relégué l'enjeu environnemental au second rang des priorités, derrière la compétitivité.

L'arrivée à terme du protocole de Kyoto en 2012 impose aux Européens de développer leur capacité d'anticipation. Alors que les négociations internationales sont relancées par deux conférences à venir – celle de Poznań en décembre 2008 et celle de Copenhague en décembre 2009 –, les Européens doivent impérativement clarifier leur stratégie à la fois intracommunautaire et internationale. Il leur faut tenir compte des positions de leurs partenaires extérieurs, mais aussi des instruments communautaires mobilisables.

L'INERTIE DU CONTEXTE INTERNATIONAL

Afin de pouvoir comprendre les lignes de force du nouvel espace de régulation qui est en train de se dessiner, nous avons mobilisé dans cet ouvrage des expertises qui permettent de dresser l'état des lieux des politiques environnementales menées dans les États membres comme au niveau communautaire ainsi que dans trois des économies les plus polluantes du monde. L'absence d'une Organisation mondiale de l'environnement inspirée du modèle de l'Organisation mondiale du commerce ne signifie pas qu'il n'y ait pas de gouvernance environnementale internationale. Cette gouvernance existe, mais elle n'offre pas la lisibilité d'un système centralisé. Au contraire, son évolution actuelle traduit

un retour du paradigme réaliste dans la coopération internationale en matière environnementale. Chaque État, au-delà d'effets d'annonce impliquant le traitement de l'environnement comme un bien public, cherche à tirer les bénéfices économiques d'un système de gouvernance incomplet. Nous avons donc procédé à l'analyse des forces en présence, en accordant une attention particulière à l'évolution de la position des États-Unis et des deux grandes puissances économiques émergentes que sont la Chine et l'Inde.

Ces trois pays, liés par une forte interdépendance économique, occupent une position stratégique dans les négociations climatiques internationales. Ils sont, en compagnie de l'Union européenne, à la base des principes qui guident le protocole de Kyoto, mais ils symbolisent également le refus de respecter les objectifs contraignants qui en font partie. Toutefois, au-delà de cette similarité, les analyses présentées dans cet ouvrage montrent à quel point les situations sont dissemblables et ne peuvent être envisagées à travers un prisme unique. Chaque pays présente des caractéristiques politiques, économiques et environnementales qui demandent un traitement différencié sur la scène internationale.

Les États-Unis

La première puissance économique de la planète est souvent considérée en matière de protection de l'environnement comme le mauvais élève. Néanmoins, si les États-Unis restent rétifs à tout engagement contraignant dans le domaine climatique, ils sont loin d'être en retard en matière de législation domestique environnementale – en comparaison de ce qui est pratiqué sur le continent européen. Au contraire, l'apparition des premières politiques environnementales s'inscrit dans le paysage politique et dans les campagnes électorales dès les années 1970. Un système de permis d'émission de dioxyde de soufre (SO₂) existe par exemple depuis les années 1990. La position dominante des États-Unis dans de nombreux domaines d'écotechnologies (S. Faucheux) pourrait également tendre, à terme, à faire infléchir leurs positions sur la question climatique.

En outre, la conscience environnementale des citoyens américains se développe. Elle s'inscrit dans une perspective à la fois interne (liée aux désagréments environnementaux subis) et externe (liée à la prise de conscience que les États-Unis ont une grande part de responsabilité dans la dégradation environnementale de la planète). De plus, en matière de législation environnementale, plusieurs États américains ont pris une longueur d'avance par rapport aux obligations prescrites par Washington. La Californie est l'exemple type de l'État américain qui peut impulser une transformation environnementale progressive à l'ensemble de l'économie américaine. Par ailleurs, la question environnementale a pris une grande place dans les campagnes des deux candidats à la Maison-Blanche en 2008, chacun surenchérissant sur l'autre.

Pour autant, plusieurs éléments semblent indiquer que les États-Unis ne sont pas prêts, à court terme, à rejoindre l'Union européenne sur le terrain des objectifs contraignants en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

Tout d'abord, la relation transatlantique n'est plus au centre de la politique étrangère américaine. Le poids croissant des pays émergents dans l'économie mondiale induit un glissement des priorités américaines. L'influence européenne en matière de volontarisme

environnemental est donc plus que jamais amoindrie. Dans le contexte de blocage des négociations du cycle de Doha et du retour du protectionnisme dans la campagne présidentielle américaine, la nouvelle administration pourrait réorienter ses relations commerciales au profit d'un bilatéralisme que les États-Unis maîtrisent depuis plusieurs décennies (Deblock, 2008). C'est dans cette optique qu'il faut analyser la volonté commune des États-Unis et de l'UE d'ouvrir le secteur des biens environnementaux au libre-échange². On s'éloignerait alors du multilatéralisme et d'un accord contraignant pour la période post-Kyoto.

En outre, à la suite de la crise financière, l'attention est actuellement plutôt portée sur la fragilité économique du pays que sur la question climatique. Le coût immédiat de la réduction des émissions de GES semble dissuasif pour les États-Unis. Dans ces conditions, il semble peu réaliste à court terme que le nouveau président, Barack Obama, soit en mesure d'engager d'importants efforts contraignants dans les négociations climatiques internationales. Toutefois, comme l'indique Paul Harris, on peut penser qu'à moyen terme les États-Unis sont susceptibles de réaliser plus d'efforts de coopération internationale dans le domaine de l'environnement qu'ils ne l'ont fait sous l'administration Bush. Ce changement ne serait que la suite logique de la montée des préoccupations environnementales aux États-Unis pendant les cinquante dernières années.

La Chine

La situation est également paradoxale en Chine. Le pays est en proie à de graves problèmes de pollution des eaux, des sols et de l'air. La Chine se trouve dès à présent confrontée à un problème de dégradation accélérée de l'environnement. Dans le même temps, la conscience environnementale se développe à mesure que l'industrialisation rapide du pays met en lumière les carences d'un tel mode de développement. La Chine ne pourra pas atteindre un niveau de vie moyen calqué sur le modèle occidental avec une économie qui gaspille autant de ressources naturelles : « La Banque mondiale estime que les pertes financières causées par les pollutions et atteintes à l'environnement diverses s'élèvent de 8 à 12 % du PIB, et non 3 % comme l'indique le Parti communiste chinois » (Tellenne, 2007).

Par ailleurs, malgré le ralentissement actuel, le maintien d'une forte croissance économique devrait permettre au pays de supporter des investissements environnementaux importants. En interne, les éléments semblent réunis pour permettre de nouvelles politiques environnementales, qu'elles concernent de près ou de loin le changement climatique. Le gouvernement chinois avait d'ailleurs annoncé en 2006 qu'il allait consacrer 175 milliards de dollars à la protection de l'environnement (Tellenne, 2007).

Néanmoins, il est certainement difficile d'être aussi optimiste sur le volet extérieur de la politique environnementale chinoise. D'après Benoît Vermander, la politique extérieure chinoise reste très fortement marquée par le « *Beijing Consensus* », selon lequel il

2. Voir l'article d'EurActiv : <http://www.euractiv.com/fr/changement-climatique/omc-ue-etats-unis-souhaitent-pacte-libre-echange-produits-verts/article-168833>.

ne faut pas imposer aux pays en développement des contraintes politiques préalables aux aides apportées. Cela n'augure pas, on l'aura compris, d'un renversement immédiat des positions chinoises sur la question climatique. Les autorités chinoises considèrent que la production de gaz à effet de serre par habitant reste corrélée au degré de développement du pays. En conséquence, la Chine ne serait pas encore prête à fournir de gros efforts en matière de coopération internationale sur l'environnement, d'autant que les bases de la croissance économique du pays restent fragiles.

L'Inde

L'Inde est dans une position tout aussi ambiguë que les deux pays précédemment abordés. Elle n'est pas encore un pollueur comparable à son voisin chinois, mais elle s'apprête à devenir un des premiers émetteurs de GES au monde, par la dynamique de son développement économique. De plus, le pays est particulièrement sensible à l'enjeu du changement climatique, qui aurait un impact très lourd sur son territoire. La société civile et les médias sont fortement mobilisés sur le sujet. L'Inde est ainsi particulièrement rivée sur l'enjeu de développement que constitue toute politique à l'égard du réchauffement climatique.

Mais cela n'implique pas nécessairement un engagement contraignant dans les relations internationales. Comme l'indique Lavanya Rajamani, l'Inde fait valoir la responsabilité historique des pays industrialisés qui ont été jusqu'ici les gros contributeurs aux stocks de GES et qui doivent assumer le plus gros des efforts nécessaires à court terme pour infléchir le dérèglement du climat. Il ne peut y avoir de parité entre les pays industrialisés et les pays en développement tels que l'Inde, qui a besoin en premier lieu de pourvoir aux besoins élémentaires de sa population.

L'Inde et la Chine sont sans aucun doute, par leur poids démographique respectif, les deux pays qui contribueront le plus, à politique environnementale inchangée, à la dégradation des ressources naturelles. Une optimisation de leur potentiel de croissance économique sans véritable prévention environnementale serait aussi séduisante pour leur économie que lourde de conséquences pour la planète entière. Toutefois, aucun de ces deux pays n'entend effectuer des efforts environnementaux à court terme. Ils préféreront se rattacher aux clauses incluses dans le protocole de Kyoto, à savoir le mécanisme de développement propre et autres principes de responsabilité commune mais différenciée. En outre, comme nous venons de l'évoquer, les États-Unis ne devraient pas à court terme s'acheminer vers un développement de leur coopération internationale en matière de changement climatique.

L'étude de ces trois puissances économiques révèle un découplage croissant entre, d'un côté, le soutien de la société civile aux politiques environnementales et les contraintes que le réchauffement climatique fera peser sur le développement économique, et, de l'autre côté, le refus d'un objectif contraignant par les gouvernements de ces mêmes pays.

Quelle stratégie l'UE peut-elle développer dans un contexte économique international aussi épineux ? Lui faut-il, dans la situation actuelle, se départir de son leadership environnemental pour se concentrer sur les enjeux de compétitivité ?

L'UE doit se doter d'une stratégie environnementale ambitieuse, qui tienne compte à la fois du blocage actuel des négociations multilatérales commerciales et climatiques, de l'urgence environnementale mise en lumière par les rapports des scientifiques, et enfin des instruments communautaires qui ont déjà prouvé leur efficacité au sein de la construction européenne. Compte tenu de ces paramètres et des intérêts encore très divergents des partenaires commerciaux de l'UE, il nous semble qu'à court terme les Européens devraient adopter une démarche pragmatique qui vise à intégrer la valeur environnementale dans les échanges commerciaux. Cette stratégie devra concilier environnement et compétitivité, en utilisant conjointement les mécanismes de marché et les instruments communautaires.

LA STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE EUROPÉENNE : INTÉGRER LA VALEUR DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES ÉCHANGES COMMERCIAUX

Le ralentissement économique actuel est peu propice à court terme à un changement de position des partenaires commerciaux sur les enjeux environnementaux. Le cadre actuel des mécanismes de gouvernance, qui ne contraint que faiblement les pays pauvres à faire des efforts en matière environnementale, ne devrait guère être modifié. En outre, comme l'ont montré les interminables négociations qui ont précédé l'entrée de la Chine dans l'OMC, les puissances émergentes restent encore très réfractaires aux abandons de souveraineté qui constituent la base de tout processus de régulation au niveau international.

Le défi actuel consiste donc à maintenir les objectifs environnementaux que s'est fixés l'Union européenne, tout en limitant à court terme le coût de cette stratégie pour la compétitivité de ses entreprises. La stratégie environnementale européenne globale est dès lors abordée comme un enjeu de compétitivité qui vise à renforcer à long terme la place de l'UE sur la scène internationale. Pour éviter de répéter le « syndrome de Lisbonne », qui a consisté à se donner des objectifs ambitieux en matière de compétitivité sans se donner les moyens méthodologiques et financiers de les atteindre, les Européens doivent donc clarifier dès à présent la stratégie qui permettrait de « verdier » leur économie.

Cette approche pragmatique conduirait les Européens à utiliser simultanément trois instruments qui permettraient de développer le potentiel incitatif de l'UE auprès de ses partenaires commerciaux :

- une politique commerciale active ;
- une réglementation européenne souple ;
- des mécanismes de marché au service de l'innovation.

Si les grands partenaires commerciaux de l'UE que sont les États-Unis, la Chine et l'Inde rechignent à accepter un engagement environnemental contraignant, les Européens peuvent néanmoins tirer parti de la montée des préoccupations environnementales chez les citoyens de ces mêmes pays en développant une politique commerciale active qui lie plus clairement les négociations commerciales et la protection de l'environnement. Une telle stratégie devrait appuyer sur deux leviers : une politique commerciale active et un mécanisme international de redistribution.

Les efforts d'éco-innovation au sein de l'UE sont déjà largement perceptibles (S. Faucheux). Cependant, l'incitation à développer ces technologies restera liée, au-delà du Marché unique, à la capacité des Européens à exporter leurs éco-innovations sur les marchés mondiaux. Or, des problèmes de tous ordres (aménagement du territoire, traitement des déchets, etc.) posés par la forte croissance économique des pays en développement devraient susciter une demande croissante de « solutions environnementales ». Les exemples chinois et indien sont éclairants à ce sujet. Bien que la taille des marchés solvables dans ces pays soit encore faible (la majorité de la population peine toujours à satisfaire ses besoins primaires), des programmes environnementaux de grande ampleur sont déjà engagés par les pouvoirs publics chinois et indiens. L'industrie européenne a une carte très importante à jouer sur ce terrain, à condition que les négociations commerciales soient liées à celles qui concernent le changement climatique, par le biais de la diplomatie européenne. Cela peut passer par l'inclusion d'un paquet environnemental dans les négociations multilatérales (cadre de l'OMC³) ou dans un contexte commercial bilatéral.

Par ailleurs, quel que soit le cadre commercial choisi pour les négociations, il est important de garder à l'esprit l'intérêt d'un autre levier de politique commerciale : l'instrument d'ajustement aux frontières appelé mécanisme d'inclusion des importations de carbones (MIIC) – ou taxe carbone. Le référentiel quantifiable du CO₂ permet en effet, dans le cadre restrictif de la lutte contre le réchauffement climatique, d'utiliser un instrument flexible de politique commerciale tel qu'un MIIC aux frontières de l'UE. La mise en place d'un tel instrument suppose un certain nombre de risques diplomatiques (quelle réaction de nos partenaires commerciaux ?) et de problèmes techniques (quels produits taxer ?). Un tel mécanisme ne semble pas tomber sous la condamnation de l'Organe de règlement des différends de l'OMC (Abbas, 2008). Mais, s'il devait être envisagé comme une mesure protectionniste, il constituerait un frein à la coopération internationale en matière d'environnement et susciterait sans nul doute des réactions en chaîne de pays qui utiliseraient le même instrument. En revanche, ce mécanisme peut inciter les États tiers à réduire leurs émissions de GES s'il est également utilisé comme un mécanisme de redistribution destiné à leur permettre d'élever progressivement l'exigence de leurs normes environnementales. La réaffectation d'une partie des recettes provenant du MIIC au financement des technologies vertes dans les pays en développement permettrait en effet de soutenir leur effort environnemental tout en assurant à terme des débouchés toujours plus étendus pour les exportations européennes (Conseil d'analyse stratégique, 2008). Le reste de ces recettes fiscales servirait à aider, au sein de l'Union européenne, les secteurs économiques « énergivores » qui sont le plus fortement exposés à la concurrence internationale et le moins enclins à court terme à investir dans les écotechnologies (voir ci-dessous). L'argument protectionniste serait ainsi partiellement levé, et le MIIC resterait cohérent avec les principes du protocole de Kyoto de « responsabilité commune mais différenciée ».

3. Les déclarations de Pascal Lamy en octobre dernier laissent à penser qu'une telle voie n'est pas exclue (Assemblée nationale, 2008).

L'objectif d'une politique commerciale active n'est pas la protection des intérêts européens. Au contraire, il s'agit d'engager le système économique international vers la voie de la réciprocité commerciale et environnementale, sans restreindre les voies de développement des pays les plus pauvres. Le système commercial européen a déjà pris en compte à plusieurs reprises la situation de certains pays (le système de préférence généralisée – SGP –, ou encore l'initiative « Tout sauf les armes »). Elle a également déjà pris en compte la protection de quelques secteurs européens grâce à la politique agricole commune. Si la protection de l'environnement est « l'affaire de tous », cela ne doit pas devenir uniquement l'affaire des Européens, sous prétexte de la primauté du développement économique. L'opposition entre économie et environnement est aujourd'hui devenue obsolète.

Cependant, la politique commerciale active ne saurait être le seul volet de la stratégie environnementale de l'UE. Tout en gardant à l'esprit les contraintes économiques liées à la mondialisation, il s'agit d'envisager l'environnement comme un facteur de compétitivité, et donc de croissance économique. L'UE ne pouvant, à la différence des États-Unis, se reposer sur une quelconque puissance diplomatique ou militaire dans les relations internationales, elle doit utiliser les principaux arguments dont elle dispose : la taille de son marché – premier marché solvable au monde, avec 490 millions de consommateurs – et son potentiel normatif. Dans une économie mondialisée, les choix de politique environnementale communautaire se doivent ainsi de compléter la politique extérieure de l'Union européenne.

Mécanismes de marché et intégration européenne

Les instruments de la stratégie environnementale européenne doivent permettre de dépasser les blocages dogmatiques qui opposent mécanismes de marché et régulation par la puissance publique en développant la portée internationale de leur réglementation interne. Cela suppose, à l'échelon européen, une utilisation conjointe des mécanismes de marché et de l'intervention publique. Les premiers apportent une capacité d'innovation technologique dans un grand nombre de secteurs, tandis que la seconde permet d'intégrer les externalités négatives liées à la production d'un bien ou d'un service dans le prix.

Les volumes de biens et de services échangés sur les marchés internationaux progressent chaque année, évoluant au gré de l'offre et de la demande, des politiques commerciales des États, et des évolutions des taux de change. Ce sont bien entendu les prix et les quantités qui, depuis l'énoncé de la théorie de l'avantage comparatif par David Ricardo, restent les principales variables des échanges internationaux. Mais celles-ci ne suffisent plus, et la variable qualité doit être davantage prise en compte. Parmi les qualités que l'on peut reconnaître à un produit, la plus importante, au regard des enjeux qui pèsent sur l'évolution de la planète, n'est autre que sa qualité environnementale. Or, l'offre et la demande sont en situation permanente d'imperfection de l'information sur la qualité environnementale des produits échangés. Il serait cohérent que le système normatif obligatoire de l'UE intègre des normes environnementales contraignantes, afin de réduire l'imperfection de l'information qui pèse, par l'intermédiaire de l'échange international, sur l'évolution des conditions de production.

Réguler la mondialisation consisterait dès lors à modifier les contours du système économique actuel pour réduire l'incertitude qui pèse sur les agents économiques⁴. L'usage de l'instrument réglementaire dans le domaine de l'environnement permet d'atteindre un niveau prescrit de pollution plus rapidement que par le marché. En effet, la propension du marché à se tourner volontairement vers des instruments environnementaux reste relativement lente, dépendant avant tout de l'évolution des préférences de la demande, en somme de la propension de la demande de produits environnementaux. La puissance publique (nationale et européenne) a donc un rôle à jouer pour inciter les acteurs à se tourner vers l'inclusion des externalités environnementales dans les produits échangés.

L'attrait de l'accès au Marché unique devient un levier qui permet d'élever les exigences environnementales des importateurs. L'exemple le plus visible de ce type de signal fort adressé aux partenaires commerciaux extérieurs à l'UE n'est autre que REACH. Ce règlement est une norme obligatoire⁵, qui doit être respectée par toute entreprise qui désire vendre au sein de l'UE des produits incluant certaines substances chimiques. La création de règles est un élément indispensable d'une politique commerciale active. Elle n'est pas forcément synonyme de protectionnisme dans une économie mondialisée, mais permet au contraire de donner une information à l'acheteur, et donc de développer les flux commerciaux. Il en va ainsi des normes CE ou NF⁶, qui donnent à l'acheteur (qu'il soit consommateur de produits finis ou importateur de matières premières) une information sur la qualité du produit au centre de l'échange. Lorsqu'un produit répond à la norme CE, cela signifie qu'il intègre un minimum d'éléments de sécurité pour l'acheteur. Bien que ces deux exemples soient fondés sur des fonctionnements différents (institutions, mécanismes de contrôle, secteurs concernés), ils répondent au même besoin : la régulation des échanges mondiaux, au profit du consommateur.

Mais ces créations de normes obligatoires ont également leurs inconvénients. D'une part, le développement d'un cadre réglementaire induit un certain manque de flexibilité qui pourrait pénaliser une partie des acteurs économiques, dont les capacités d'adaptation sont restreintes. D'autre part, le développement d'un arsenal de normes environnementales contraignantes est à l'heure actuelle difficilement soutenable dans une économie mondialisée. Lors de la négociation d'un acte communautaire contraignant, les groupes d'intérêts auraient intérêt à limiter la portée du cadre réglementaire, et les partenaires commerciaux de l'UE risqueraient de s'opposer à ce qu'ils jugeraient être des barrières au commerce.

S'il est essentiel de mettre en place une stratégie qui mobilise largement les acteurs aux différents niveaux de gouvernance et de production, il est plus que jamais nécessaire de veiller à tenir compte des limites à la fois de l'intervention publique et des forces du marché. Ainsi, simultanément au renforcement du système des normes obligatoires,

4. La réduction de l'incertitude est un élément régulateur qui trouverait une application intéressante dans de nombreux domaines dont l'instabilité fait peser d'importants risques économiques sur la collectivité. L'environnement est concerné, mais aussi la finance.

5. La norme obligatoire est ici un ensemble de caractéristiques qu'un produit doit réunir pour entrer sur le marché.

6. Pour une revue de la littérature scientifique sur les instruments normatifs, voir Dudouet, Mercier et Vion (2006).

L'utilisation des mécanismes volontaires de marché permettrait d'offrir une adaptation progressive des entreprises.

L'innovation étant un des leviers de la croissance économique, le marché permet, dans un grand nombre de secteurs, d'obtenir des technologies performantes à moindre coût, notamment grâce aux mécanismes de concurrence qui poussent les entreprises à investir dans la recherche et à développer de nouvelles technologies, afin d'entretenir leur compétitivité.

Une fois les produits mis en concurrence, les préférences des consommateurs se tournent vers ceux qui intègrent la technologie la plus efficace ou la moins coûteuse. L'entreprise qui les produit parvient progressivement à éclipser ses concurrents et se retrouve en position de concurrence monopolistique. Le système de standardisation technique stimule ainsi l'innovation et *in fine* favorise l'adoption de la norme la plus concurrentielle par l'ensemble des acteurs. Un des exemples les plus probants est l'utilisation de la norme GSM (*global system for mobile communication*) pour les téléphones portables⁷.

Or, dans le cas de l'environnement, les mécanismes de marché ne permettent pas de privilégier un standard technique qui serait efficient à la fois en termes économiques et environnementaux (Canfin, 2006). L'UE doit donc veiller à s'appuyer sur les forces du marché, tout en relevant progressivement les minima des standards techniques obligatoires sur les marchés européens (« effet de seuil »). Cela pourrait passer par le renforcement du système de normes obligatoires CE, en y incluant une dimension environnementale plus forte. À nouveau, il s'agit de procéder de manière progressive, car il est indispensable de laisser au marché le temps de faire jouer les mécanismes de l'innovation. L'outil réglementaire serait donc intégré à un calendrier environnemental qui permettrait aux entreprises de fixer leurs anticipations à moyen terme, et donc de financer leurs investissements en conséquence.

Le dosage entre innovation et régulation doit être à la base de la stratégie environnementale européenne. Au-delà de ce diptyque, qui fait référence à l'opposition entre économie et environnement, il reste un point central : nul acteur politique national ne peut s'engager seul à prendre des mesures environnementales drastiques, donc coûteuses à court terme, sans risquer d'en supporter les conséquences économiques et politiques. C'est donc au niveau européen, et non au niveau national, de mutualiser les coûts de court terme, mais aussi de bénéficier des avantages qui pourraient en être retirés.

Faire converger les stratégies nationales vers une stratégie environnementale européenne

Les négociations environnementales au sein de l'UE ont atteint un point particulièrement critique. En effet, les engagements pris par l'UE se heurtent à la résistance de certains États membres. La définition des objectifs de chaque État en matière de réduction d'émission de GES bute encore et toujours sur l'opposition entre environnement et compétitivité (Chauveau et Counis, 2008). L'Italie et la Pologne, au premier chef, considèrent que les conséquences économiques sont bien plus néfastes que les bénéfices qui pourraient provenir des objectifs environnementaux contraignants (les « trois fois 20 » européens). Loin de tout désintérêt pour la préservation des ressources naturelles, leur position défensive

7. Sur cet exemple, voir Pelkmans, 2001.

s'analyse au regard de leur spécialisation industrielle, concentrée sur des secteurs dans lesquels la concurrence internationale est forte.

Pour éviter que les États membres ne conditionnent chacun à leur tour l'acceptation de tout nouvel effort environnemental au respect de leur compétitivité sur la scène internationale, l'UE doit prendre en compte la diversité de ses États membres, mais aussi les obligations que ces derniers se doivent de respecter dans le cadre de leur adhésion au système communautaire. Ainsi, plutôt que de s'engager dans la voie d'une différenciation des objectifs – comme cela a été discuté dans le cadre des négociations du paquet énergie-climat –, il serait prudent de veiller à ce que les objectifs soient les mêmes pour tous, tout en prévoyant des mécanismes intra-européens de redistribution, à destination des États dont les entreprises sont soumises à une plus forte concurrence internationale. Ces mécanismes pourraient être financés comme nous l'avons évoqué précédemment, par une partie des recettes provenant du MIIC. Ce saut qualitatif dans la politique européenne de l'environnement implique également de réorienter l'utilisation de certains instruments communautaires, à commencer par le prochain budget européen de 2013-2020. Des efforts devraient être également engagés pour développer une politique extérieure commune qui intègre les préoccupations environnementales dans les enjeux de politique étrangère, de développement⁸. Une coordination plus étroite des politiques internes et des politiques extérieures de l'UE ainsi que le décloisonnement des différents dossiers de politique extérieure viseraient ainsi à favoriser l'accès des écotechnologies européennes à des marchés toujours plus étendus.

La constitution d'une stratégie environnementale européenne symbolise donc la synthèse pragmatique qui doit être recherchée entre éléments économiques, politiques et environnementaux. L'UE a déjà partiellement manqué le virage informatique; ce qui a engendré un écart de PIB important et durable avec les États-Unis et une incapacité de tirer parti d'une révolution qui a pourtant accompagné le décollage économique de l'Inde (dynamisme du secteur informatique) et des tigres asiatiques. Elle doit prendre la mesure du changement à venir, et des conséquences qui s'imposent au niveau communautaire.

L'enjeu ne serait plus dès lors seulement entrevu comme un problème de *burdensharing* entre pays en développement et pays industrialisés avec les implications de redistribution que cela peut avoir – les seconds étant amenés à assumer une charge plus lourde que les premiers –, mais bien à moyen et long terme comme un nouveau levier géopolitique d'influence et de redistribution de la puissance en faveur des plus gros investisseurs.

Alors que le doute sur le bénéfice et la finalité du projet européen semble s'être installé chez les citoyens et que ces derniers attendent de l'UE qu'elle contribue davantage à promouvoir les intérêts des Européens sur la scène internationale et mette en place une régulation de la mondialisation qui leur soit favorable, une stratégie environnementale de ce type pourrait avoir un effet mobilisateur important. Loin de n'avoir qu'une portée sectorielle, cette stratégie touche en effet tous les domaines de production et de consommation, et concerne tous les acteurs – partenaires socio-économiques, ONG, citoyens

8. Notamment, il n'est pas prévu par le traité de Lisbonne que le mandat du service européen d'action extérieure, sur lequel s'appuierait le haut représentant aux Affaires étrangères, couvre les enjeux environnementaux.

consommateurs, etc. Cette nécessaire implication de tous les acteurs justifie d'autant plus que cette discussion ne soit pas confinée à un débat d'experts et qu'elle soit portée sur la place publique. Pour qu'elle soit concrétisée, il faudra en effet veiller à ce que les citoyens puissent s'approprier cette ambition environnementale européenne.

BIBLIOGRAPHIE

- Abbas, M., « Environnement et fiscalité : l'enjeu de la taxe carbone », document de travail, Paris, Fondation pour l'innovation politique, 2008.
- Assemblée nationale, « Audition de M. Pascal Lamy sur l'état des négociations sur le commerce et sur l'état des travaux du comité commerce et environnement », commission des finances, Paris, 1^{er} octobre 2008.
- Canfin, P., « Comment aller vers un marché responsable ? », *Cosmopolitiques*, n° 13, 2006, p. 167-174.
- Chauveau, J. et Counis, A., « La Pologne prend la tête de la fronde contre le projet européen sur le climat », *Les Échos*, 16 octobre 2008, p. 8.
- Commission européenne, « Discours de José Manuel Barroso pour la conférence de Friends of Europe », 9 octobre 2008, Bruxelles.
- Conseil d'analyse stratégique, « Régulation climatique globale : quelle inclusion des importateurs de carbone en Europe ? », note de veille, n° 104, juin 2008.
- Deblock, C., « Le bilateralisme commercial des États-Unis », *Cahiers de recherche du GRIC, CEIM-UQAM*, septembre 2008.
- Dudouet, F.-X., Mercier, D. et Vion, A., « Politiques internationales de normalisation », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 3, juin 2006, p. 367-392.
- Pelkmans, J., « The GSM Standards : Explaining a Success Story », *Journal of European Public Policy*, 8 (3), 2001, p. 432-453.
- Stern, N. (dir.), *The Economics of Climate Change. The Stern review*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Tellenne, C., (2007), « À la recherche de la puissance perdue – la puissance chinoise », in Gauchon, P. et Huissoud, J.-M. (dir.), *Les grandes puissances du xx^e siècle*, Paris, Major, Grenoble ESC, Presses universitaires de France, p. 281-318.

LES AUTEURS

Fondation pour l'innovation politique

Elvire FABRY

Docteur en sciences politiques de l'IEP de Paris et titulaire d'un DEA de philosophie et d'un DEA de relations internationales de Paris I-La Sorbonne. Elle est directrice du pôle Europe-International de la Fondation pour l'innovation politique. Après avoir collaboré aux travaux de la cellule de prospective de la Commission européenne, elle a rejoint le groupe d'analyse prospective Futuribles International, puis a été chargée d'études à la Fondation Robert-Schuman (Paris). Elle est membre du comité de rédaction de la revue *Futuribles*, membre du bureau national du Mouvement européen France et membre du comité de direction de Confrontations Europe.

Damien TRESALLET

Chargé de recherche à la Fondation pour l'innovation politique. Il est un ancien élève de l'IEP de Grenoble, où il a obtenu un master en études européennes. Après une brève collaboration avec l'Observatoire français de conjonctures économiques (OFCE), à Paris, il a rejoint la Fondation pour l'innovation politique, où il étudie les questions économiques européennes (Union monétaire, énergie, climat).

Frédéric ALLEMAND

Chargé de recherche senior à la Fondation pour l'innovation politique. Il est également maître de conférences à l'IEP de Paris et membre du comité de lecture de la *Revue du marché commun et de l'Union européenne*. Diplômé de l'IEP-Paris et titulaire d'un 3^e cycle de droit communautaire de l'université Paris I-La Sorbonne, il a été attaché parlementaire et chargé de recherches à la Fondation Robert-Schuman.

Experts extérieurs

Sylvie FAUCHEUX

Professeur des universités en sciences économiques, présidente de l'université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines depuis décembre 2002, vice-présidente du groupe de travail interministériel sur l'application de l'après-Grenelle de l'environnement dans l'enseignement. Elle est experte internationale en économie du développement durable, en innovations technologiques environnementales et en politiques climatiques : plus de 150 publications, en anglais et en français, sur ces thèmes. Elle est également éditrice de la revue *International Journal of Sustainable Development* et de la série « Current Issues in

Ecological Economics » (depuis 2000). Elle a été présidente de l'European Society for Ecological Economics (1996-2002).

Paul G. HARRIS

Directeur du Programme d'études environnementales, directeur du Centre d'études Asie-Pacifique et professeur d'études internationales et environnementales à l'université Lingnan de Hongkong. Il est l'auteur ou l'éditeur d'un grand nombre d'ouvrages, parmi lesquels *Climate Change and American Foreign Policy* (Palgrave Macmillan, 2001), *International Equity and Global Environmental Politics. Power and Principles in U.S. Foreign Policy* (Ashgate, 2001), *The Environment, International Relations, and U.S. Foreign Policy* (Georgetown University Press, 2001), *Confronting Environmental Change in East and Southeast Asia. Eco-Politics, Foreign Policy and Sustainable Development* (United Nations University Press-Earthscan Publications, 2004), *Climate Change and Foreign Policy* (Routledge, à paraître) et *The Politics of Climate Change* (Routledge, à paraître).

R. Daniel KELEMEN

Docteur en sciences politiques de l'université de Stanford, professeur associé en sciences politiques à l'université Rutgers. Il a également été chercheur au Lincoln College de l'université d'Oxford et membre de l'Institut des hautes études, titulaire d'une bourse Fulbright au Centre d'études des politiques européennes à Bruxelles, et professeur invité à l'université de Princeton. Il est l'auteur de *The Rules of Federalism. Institutions and Regulatory Politics in the EU and Beyond* (Harvard University Press, 2004) et le coéditeur avec Keith E. Whittington et Gregory A. Caldeira du *Oxford Handbook of Law and Politics* (Oxford University Press, 2008). Il a écrit de nombreux articles et chapitres sur la politique, le droit et l'environnement dans l'UE.

Åsa PERSSON

Chercheur auprès du Policy & Institutions Programme au Stockholm Environment Institute depuis 2001. Elle a obtenu son doctorat à la London School of Economics & Political Science en 2007. Son principal sujet de recherche est le processus d'élaboration des politiques environnementales, notamment dans le contexte européen, mais aussi dans les pays en développement. Elle s'est ainsi intéressée au choix des instruments et mécanismes politiques pour l'intégration des politiques environnementales, elle s'est récemment penchée sur la politique d'adaptation au changement climatique. Outre son activité de recherche universitaire, elle effectue également des missions de conseil auprès de la Commission européenne et de l'Agence suédoise pour la protection de l'environnement, dans les domaines de la stratégie de développement durable et de la politique climatique.

Lavanya RAJAMANI

Maître de conférences au Centre for Policy Research de New Delhi, spécialisée en droit environnemental international. Elle a précédemment été assistante universitaire, chercheur et directeur d'études au Queen's College de Cambridge, et avant cela chercheur junior au Worcester College à Oxford. Elle est l'auteur d'une monographie intitulée *Differential Treatment in International Environmental Law* (Oxford University Press, Clarendon Press, 2006), ainsi que de nombreux articles parus dans des publications universitaires. Elle est consultante auprès du Secrétariat de la Convention-cadre sur le changement climatique (CCCC) et a travaillé, entre autres, avec le PNUD, la Banque mondiale et l'Alliance des petits États insulaires.

Benoît VERMANDER

Directeur académique de l'Institut Ricci de Taipei et directeur de publication du mensuel électronique www.erenlai.com. Jésuite, docteur en sciences politiques, il réside à Taïwan et en Chine depuis 1992. Ses publications récentes comprennent : *La Chine en quête de ses frontières. La confrontation Chine-Taïwan* (en collaboration avec Jean-Pierre Cabestan, Presses de Sciences Po, 2005), *L'Enclos à moutons. Un village nuosu au sud-ouest de la Chine* (Les Indes savantes, 2007), *Chine brune ou Chine verte ? Les dilemmes de l'État-parti* (Presses de Sciences Po, 2007), *La Chine, ou le Temps retrouvé. Les figures de la mondialisation et l'émergence chinoise* (Academia Bruylant, 2008).

Fondation pour l'innovation politique – 2008 – ISBN 978-2-917613-21-4

Au sein d'une économie mondiale instable, trois des principaux pays pollueurs – États-Unis, Chine, Inde – ont été jusqu'ici réticents à signer tout accord climatique contraignant. Dans ce contexte, il semble difficile pour l'Union européenne d'engager de sérieux efforts environnementaux sans risquer de dégrader la compétitivité de ses entreprises.

Comment concilier compétitivité et environnement ? Peut-on attendre une évolution des positions des principaux pays pollueurs ?

Durant les décennies à venir, ces enjeux complexes joueront un rôle central dans la régulation de la mondialisation.

La Fondation pour l'innovation politique s'est attachée à l'étude des positions européenne, américaine, chinoise et indienne, afin de proposer les grandes lignes d'une stratégie communautaire qui permette d'allier compétitivité et environnement.

Fondation pour l'innovation politique

Elvire Fabry

Directeur Europe-International

Damien Tresallet

Chargé de recherche

Frédéric Allemand

Chargé de recherche senior

Experts extérieurs

Sylvie Faucheux

Professeur des universités en sciences économiques, C3ED UMR, IRD – université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines (France)

Paul G. Harris

Professeur en études environnementales et internationales, université de Lingnan (Hongkong)

R. Daniel Kelemen

Professeur associé en sciences politiques, université de Rutgers, New Jersey (États-Unis)

Åsa Persson

Docteur en sciences politiques, chargée de recherche au Stockholm Environment Institute (Suède)

Lavanya Rajamani

Professeur associé, Centre for Policy Research, New Delhi (Inde)

Benoît Vermander

Docteur en sciences politiques, directeur de l'Institut Ricci de Taipei (Taïwan)