

Analyse des négociations environnementales : entre rationalité des objets et logique des processus

Séance n° 2, lundi 4 décembre 2000

Introduction de la séance

Laurent Mermet

La séance d'aujourd'hui, cofinancée par l'ADEME, est consacrée à l'analyse des négociations environnementales. Les négociations jouent un rôle important dans les processus de décision complexes dont l'analyse occupe une place centrale dans le programme « Concertation, décision et environnement ». Mais ces négociations ne sont-elles qu'une des multiples facettes de la concertation et de la décision ou doivent-elles constituer un objet de recherche spécifique ? Il existe, en effet, au niveau international, depuis de nombreuses années, un champ de recherche interdisciplinaire sur les négociations : la séance d'aujourd'hui devra nous permettre de débattre de ce que ce champ et ses résultats peuvent apporter à la réflexion sur la problématique « Concertation, décision et environnement ».

Le postulat de base qui fonde ce champ de recherche est exprimé de manière assez forte par Faure et Rubin dans un ouvrage important ¹ : « Toutes les négociations sont fondamentalement analogues, que les échanges ou le partage des ressources dans la négociation aient lieu entre mari et femme, entre syndicats et direction, entre entreprises et entreprises, entre les membres en conflit d'une même communauté ou d'une même organisation, entre représentants politiques d'États nations ou entre acteurs d'un conflit environnemental. » Pour les auteurs, quel que soit le cas, toutes les négociations partagent un certain nombre de caractéristiques et recouvrent le même cycle de problèmes et de raisonnements.

C'est à partir de ce type de conception que s'est structuré, au niveau international et depuis une vingtaine d'années, le champ de recherche interdisciplinaire de la négociation. Il mobilise, par exemple, des mathématiciens qui utilisent des outils de théorie des jeux, des spécialistes des relations internationales et des sciences politiques qui analysent les négociations publiques ou les négociations internationales. Des psychosociologues organisent des expériences en mettant des cobayes (souvent des étudiants) dans diverses situations de négociation. De nombreux universitaires et chercheurs abordent aussi la question sous l'angle des stratégies et des préconisations, notamment dans les disciplines des sciences de gestion. Enfin, une autre approche de ce champ interdisciplinaire est celle des éléments culturels dans la négociation, qui mobilise anthropologues et sociologues.

Donc, depuis une vingtaine d'années des chercheurs de différentes disciplines travaillent ensemble sur les problématiques transversales liées à la négociation, avec tous les champs d'application possibles. La recherche en négociation a donc ses disciplines, ses problématiques et ses concepts organisateurs comme on le verra au cours de cette séance. Elle a également ses travaux fondateurs, par exemple

1. Faure (G.-O.), Rubin (J. Z.), 1993, Organizing concepts and questions, in G. Sjöstedt, *International Environmental Negotiation*, IIASA-SAGE, London, pp. 17-26.

l'article de Sawyer et Guetzkow¹, spécialistes des relations internationales, en 1965. Walton et McKersie² ont posé les bases de ce qu'est aujourd'hui la problématique de recherche en négociation, également en 1965, bases que Lax et Sebenius ont reprises en 1966³. Enfin, du début des années 80 datent deux ouvrages qui sont aujourd'hui les pôles organisateurs en la matière – soit qu'on les aime, soit qu'on les déteste – : celui de Raïffa⁴ sur « l'art et la science de la négociation » et celui de Fisher et Ury⁵ qui s'intitule en français *Comment réussir une négociation*. Du côté français, l'ouvrage de synthèse de Dupont⁶ offre un accès à toute cette littérature. Ce champ de recherche interdisciplinaire s'est également doté d'une ou deux revues scientifiques, en particulier le *Negotiation Journal* qui, depuis bientôt vingt ans, publie des articles de recherche sur la négociation. Enfin, notons qu'en France la recherche interdisciplinaire en négociation est discutée notamment au sein d'un réseau appelé le Groupe français de négociation.

La séance d'aujourd'hui est construite sur l'idée de faire réagir entre eux des gens qui vivent des processus de négociation et des gens qui font de la recherche sur ces processus. Plus précisément, Yann Laurans et Isabelle Dubien, du bureau d'études AScA, vont tout d'abord nous présenter leurs travaux récents sur la nature et la place des arguments sanitaires dans les négociations autour des implantations conflictuelles d'incinérateurs d'ordures ménagères. Sur ce travail de chercheurs en négociation, nous entendrons les réactions de Francis Chalot qui est à la fois spécialiste des déchets à l'ENGREF et maire de Janville-sur-Juine dans l'Essonne, et de Rémi Barbier qui est maître de conférences à l'ENGEES, à Strasbourg.

Dans la deuxième partie de la séance, qui sera animée par Dominique Dron, nous entendrons Jean-Charles Hourcade, directeur du CIRED, sur les instruments économiques dans les négociations internationales sur l'effet de serre, avec en particulier le cas des permis d'émission négociables. M. Hourcade a été très impliqué dans toutes les négociations de ces dernières années, notamment le mois dernier à La Haye. Il nous apportera à la fois une réflexion et un témoignage à chaud, sur lequel Yann Laurans et moi-même réagirons au nom du champ de recherche en négociation.

Quelques questions nous serviront de fil conducteur tout au long de cette séance :

- 1 – quand on parle de concertation et de décision en matière d'environnement, dans quelle mesure est-ce de la négociation ?
- 2 – dans quelle mesure la négociation doit-elle être l'objet de recherches spécifiques ? n'est-elle qu'une facette des processus de décision, à étudier avec eux ?
- 3 – quels sont les apports, en particulier pour l'action, de ce champ de recherche interdisciplinaire centré sur la négociation ? les chercheurs ont-ils quelque chose à nous apprendre par rapport à ce que nous savons et pratiquons tous régulièrement ?

1. Sawyer (J.), Guetzkow (H.), 1965, *Bargaining and negotiation in international relations*, in H. Kelman, *International behaviour : a social-psychological analysis*, Holt, Rinehart, Winston, New York.

2. Walton (R. E.), McKersie (R. B.), 1965, *A behavioral theory of labor negotiations. An analysis of a social interaction system*, ILR Press, Ithaca, New York, 2nd ed., 1993.

3. Lax (D. A.), Sebenius (J. K.), 1966, *The manager as negotiator*, The Free Press, New York.

4. Raïffa (H.), 1982, *The art and science of negotiation. How to resolve conflicts and get the best out of bargaining*, The Belknap Press of Harvard, University Press, Cambridge, MA, 12th ed., 1994.

5. Fisher (R.), Ury (W.), 1981, *Getting to yes*, Houghton Mifflin Company, Boston. Traduction française : *Comment réussir une négociation*, Le Seuil, Paris, 1982.

6. Dupont (C.), 1994, *La négociation*, Dalloz, Paris.

Analyse de négociations autour de l'implantation conflictuelle d'incinérateurs d'ordures ménagères : rôle des arguments sanitaires ¹

Yann Laurans* et Isabelle Dubien**

Résumé

Cet exposé a pour objectif de présenter quelques enseignements tirés d'une recherche financée par l'ADEME dans le cadre du programme « Santé-déchets » (1998-2000). Cette recherche visait à analyser trois processus conflictuels d'implantation d'incinérateurs sous l'angle d'une négociation (acteurs, structure, stratégies, processus, résultat) en mettant en évidence la nature, la place et le rôle des enjeux sanitaires. Les principaux enseignements qui constitueront les axes de l'intervention concernent la structure de la négociation d'ensemble. On examinera comment s'articulent, au sein de celle-ci, des mésoprocessus aux modalités variées, de la négociation au conflit, ce qui influe sur la manière dont sont abordés les thèmes sanitaires.

Introduction

Nous présenterons en premier lieu les objectifs de notre travail, les problématiques qui nous ont guidés et les méthodes de travail que nous avons utilisées. Dans un deuxième temps, nous exposerons les résultats et les enseignements méthodologiques que nous avons pu tirer de nos travaux, avant de finir par leurs apports opérationnels pour l'action.

* Économiste consultant, AScA

** Agro-économiste consultant, AScA.

1. Les travaux ayant servi de base à cette présentation ont bénéficié des collaborations d'Anne Bertrand, sociologue à la Fondation universitaire luxembourgeoise, du Dr. Anne Deloraine, médecin au CHU de Grenoble (CAREPS), et de Jean-Marc Dziedzicki, doctorant en aménagement à l'université de Tours, ainsi que d'un financement de l'ADEME dans le cadre de son programme « Santé-déchets ».

1. Objectifs de la recherche et méthode de travail

Objectifs

Les recherches que nous avons menées visaient en premier lieu à comprendre les processus de négociation de l'implantation d'incinérateurs d'ordures ménagères sur un bassin de collecte. Il s'agissait notamment d'explicitier comment s'organisent les interactions entre acteurs, ou encore à quelles échelles les différentes argumentations et tractations s'observent. Nous voulions donc décrire et analyser les mécanismes de négociation, et plus particulièrement étudier la manière dont les dimensions sanitaires interviennent dans ces processus.

Méthode de travail

D'un point de vue méthodologique, nous avons fonctionné par études de cas. Les trois que nous avons sélectionnés (communes de Bellegarde dans l'Ain, Lisses-Vert-Le-Grand dans l'Essonne, et Lunel-Viel dans l'Hérault) ne l'ont pas été pour leur représentativité de l'ensemble des processus d'implantations d'incinérateurs en France, mais parce qu'ils présentaient *a priori* à la fois des dimensions de négociation et des enjeux sanitaires importants. Ces cas sont donc caractérisés par des tractations nombreuses, des prises de contact, des efforts de communication auprès des acteurs, par la présence d'intérêts convergents mais aussi divergents, et ne pouvaient être ramenés à un processus de décision administrative ou technique sans concession, sans compensation et en tous cas sans discussion.

Ces cas ont été étudiés dans le cadre d'une grille d'analyse homogène des négociations extraite du corpus théorique international du champ de recherche décrit en introduction par L. Mermet. Cette grille aide, d'une part, à structurer un ensemble d'observations et d'analyses sur des processus de négociation potentiellement très variés, de manière à en tirer des enseignements comparatifs inter-négociations (du simple marchandage pour l'achat d'un objet à la « négociation climat », par exemple). D'autre part, la grille d'analyse utilisée permet l'ébauche d'un modèle qualitatif de la négociation, prenant en compte l'influence de différentes variables. En simplifiant, on dispose de cinq grandes variables dont on étudie les interrelations :

- 1 – **caractéristiques des acteurs** : objectifs et personnalités, organisation, attitudes, manière dont la culture intervient dans le processus, etc. ;
- 2 – **variables structurelles** : intérêts en jeu, influence du temps (par exemple comment les échéances peuvent jouer sur les négociations), caractère public ou confidentiel du processus, etc. ;
- 3 – **variables stratégiques** : moyens empruntés par les acteurs au cours du processus ;
- 4 – **qualification du processus lui-même** : comment les étapes se succèdent, comment les différents thèmes sont abordés, dans quel ordre, pour quelle durée, etc. ;

5 – *variables de résultat* : comment évaluer les résultats obtenus par la négociation ? qu'est-ce qui fait un succès ou un échec pour les différents acteurs impliqués ? quels sont les critères de satisfaction, de stabilité de l'accord ?

Cette grille en cinq points nous a permis d'élaborer un guide d'entretien nous aidant à analyser les récits des acteurs rencontrés sur le terrain. Les entretiens ont, en effet, constitué la base de notre recherche, accompagnés de l'analyse de documents relatifs aux cas étudiés.

2. Résultats et enseignements méthodologiques

Architecture du processus d'implantation en termes de négociations

Le premier constat que nous pouvons formuler est le suivant : le processus d'implantation, que nous avons défini au départ comme une négociation, est en réalité clairement composé de sous-ensembles articulés entre eux à une certaine échelle. Cela rejoint le propos de L. Mermet dans un ouvrage récent écrit par des membres du Groupe français de négociation¹ : les processus complexes – parce que publics – de négociation sont par nature composés de différentes échelles, de différents niveaux, de la macronégociation à la micro voire mininégociation, en passant par les mésonégociations. La macronégociation est en fait posée par le chercheur, par convention : c'est le cadre qu'il fixe à son étude, en l'occurrence pour nous l'implantation d'incinérateurs. Il s'est avéré intéressant, aussi bien du point de vue analytique que du point de vue des préconisations opérationnelles, de travailler en particulier sur les niveaux intermédiaires (méso).

Nous avons analysé ces mésonégociations à l'aide d'une grille inspirée de celle présentée ci-dessus, que nous avons détaillée en huit entrées : le fait déclenchant, les acteurs concernés, la durée et l'intensité du processus, le fait marquant la fin du processus (d'après les personnes interviewées), les modalités d'interaction plus ou moins directes, les sujets de débat et leur positionnement dans le processus, la place de la santé, les résultats de la négociation et enfin son lien avec les autres mésonégociations. Cela nous a permis de constituer une architecture d'ensemble de huit mésonégociations (voir schéma 1) :

1 – *la première négociation* : il s'agit de la négociation qui initie le processus. Elle se déroule le plus souvent uniquement entre les élus du périmètre de collecte, qui constituent un syndicat mixte. L'objectif est de définir une filière de gestion des déchets et son échelle, et la question de l'incinération est en général placée dès cette étape en position dominante – voire unique – dans le débat ;

1. Mermet (L.), 1998, « Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement », in G. O. Faure et al., *La négociation. Situations et problématiques*, Nathan, Paris, pp. 139-172.

L'environnement en débat

2 – cette négociation initiale amène *une autre négociation* entre le syndicat mixte qui vient de se constituer et les communes qu'il pressent comme potentiellement candidates pour accueillir le futur incinérateur ;

3 – apparaît alors *la troisième négociation*, la plus visible et la plus connue car la plus publique, celle à laquelle on fait en général référence quand on pense au processus, mais qui n'apparaît ici que comme une composante parmi les autres : elle se joue entre le maire d'une commune candidate à l'implantation et sa population, souvent représentée par une ou plusieurs associations. Il s'agit généralement de la composante la moins « négociée », la plus conflictuelle ;

4 – on observe par ailleurs *une négociation particulière* entre le commissaire enquêteur et la société d'exploitation au moment de l'enquête publique, sur différents aménagements suggérés par le commissaire ;

5 – *une autre* a lieu entre le syndicat mixte, donc le maître d'ouvrage du projet, et la société d'exploitation, c'est-à-dire le maître d'œuvre. Cette négociation porte d'abord sur le dimensionnement de l'incinérateur, mais aussi sur tous les éléments technico-économiques de l'incinération ;

6 – *la négociation* entre les financeurs qui subventionnent le projet et la société d'exploitation intervient assez tardivement. Cependant, les premiers sont encore en position de force pour inclure certaines exigences dans la filière d'incinération des déchets ménagers ;

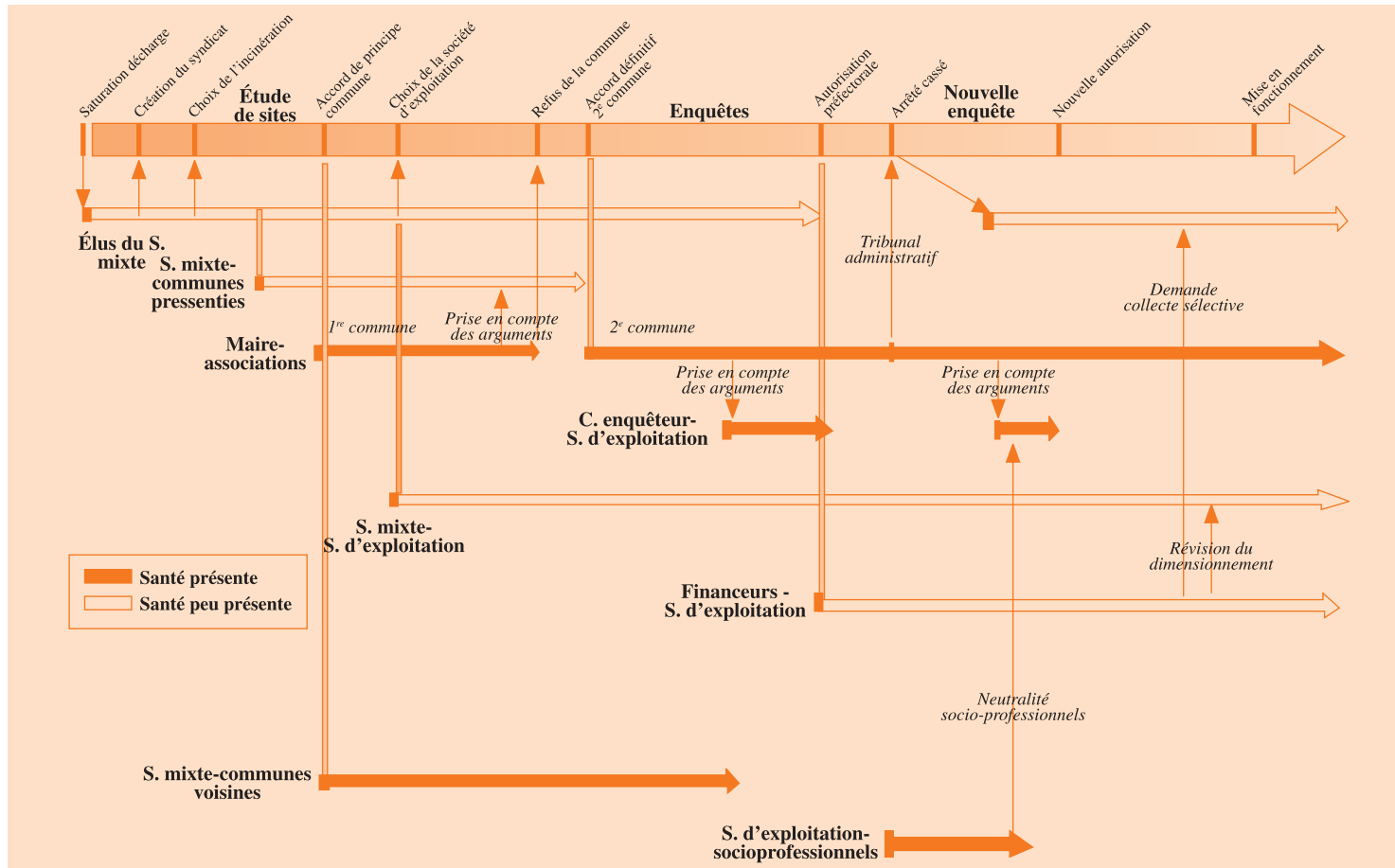
7 – *la mésonégociation* entre le syndicat mixte et les communes voisines de la commune d'implantation, qui négocient des compensations financières pour une implantation à proximité de leur territoire, n'a été observée que dans un cas sur les trois.

Enfin, également dans un seul des cas étudiés, la société d'exploitation et un groupe d'intérêt socioprofessionnel négocient un système de suivi, de surveillance des aménagements et des impacts potentiels de l'incinérateur sur leurs productions (en l'occurrence agro-alimentaires) : sécurité sanitaire et image de marque des produits sont ici au centre des débats.

Sur le schéma 2, nous avons classé horizontalement à gauche les négociations caractérisées par des intérêts plutôt convergents, qui se rapprochent donc de situations dans lesquelles les problèmes sont assez techniques et peu conflictuels. À droite au contraire, les intérêts en jeu sont essentiellement divergents, ou en tous cas la communauté d'intérêts n'apparaît pas aux acteurs, si bien que le conflit domine. Au milieu, logiquement, on retrouve les processus marqués par des intérêts mixtes. Verticalement, le classement concerne la présence des thèmes sanitaires dans les négociations, de très présents en haut à peu présents en bas.

Remarquons, avant de passer à l'étude de la place des thèmes sanitaires dans les négociations, une caractéristique que l'on constate dans la plupart des processus d'aménagement. Dans les cas étudiés ici, on peut distinguer, d'une part, des négociations de définition technico-économique du projet (dimensionnement, place de l'incinérateur et des aménagements connexes, respect des normes, etc.), et, d'autre part, des négociations d'acceptation, qui sont les seules à associer la population au processus. On suit donc un modèle malheureusement très classique dans lequel le projet est d'abord décidé, puis annoncé, défendu et éventuellement ajusté en fonction des revendications de la population.

Schéma 1.
Positionnement dans le temps des huit mésonégociations



Place des thèmes sanitaires dans les négociations

Il apparaît nettement que la santé est plutôt présente dans les négociations impliquant des intérêts mixtes voire conflictuels, ce qui écarte les négociations technico-économiques de définition dans lesquelles les thèmes conflictuels sont peu abordés. Les aspects sanitaires apparaissent donc notamment dans les négociations entre le maire d'une commune candidate à l'implantation et ses administrés, qui, comme on l'a déjà vu, relèvent largement d'une opposition frontale dans laquelle le rapport de force domine sur les autres formes d'interaction.

Les mésonégociations ont différentes sortes d'impact sur le processus et donc sur les caractéristiques technico-économiques du projet (schéma 3). Par exemple, la négociation entre les élus pour la définition du dispositif d'incinération le détermine en grande partie et fixe sa place dans la filière de traitement des déchets ménagers. Autre exemple, la négociation entre les financeurs et le maître d'œuvre (la société d'exploitation) impose des modifications assez importantes au projet. Ces modifications concernent notamment le dimensionnement de l'incinérateur et l'effort à faire sur la collecte sélective des déchets, ces deux choix étant fortement corrélés. Enfin, la négociation entre le maire et la population peut donner l'impression de ne pas véritablement porter à conséquence sur le projet. En fait, elle intervient, mais de manière indirecte. Elle agit, en effet, sur différents paramètres tels que la mise en place d'un dispositif de suivi des rejets, les équipements de dépollution supplémentaires non prévus par la loi, et donc le coût total du projet.

On peut également s'interroger sur la manière dont la structure des négociations agit sur le traitement de la question sanitaire. Comme nous l'avons déjà précisé, le thème de la santé n'est pas traité dans les négociations de définition des dimensions technico-économiques du projet, en tous cas pas au-delà de la simple application des normes en vigueur. Les problèmes potentiels qui ne rentrent pas dans le cadre de ces normes (nuisances, alarmes, inquiétudes) ne sont pas pris en compte. La santé n'est donc discutée que dans les négociations d'acceptation, ce qui est directement lié à la structure du processus de décision que nous avons déjà mise en lumière : le projet est d'abord décidé, puis annoncé, défendu et éventuellement ajusté en fonction des revendications de la population. Ce processus – définir puis faire accepter – place les associations devant un fait accompli. Comme souvent celles-ci ne se créent qu'au moment de l'annonce du projet, elles ont d'entrée un retard à rattraper, une position de faiblesse à compenser. Dans cette optique, parmi toutes les inquiétudes et les menaces qui leur semblent concerner la population, les thèmes sanitaires leur apparaissent vite comme le principal moteur d'adhésion, de retentissement médiatique, de mise sur la place publique et donc d'intrusion de leur discours à l'échelle du processus d'ensemble. Par ailleurs, deux des mésonégociations que nous avons analysées trouvent leur origine dans une thématique sanitaire : d'une part, lorsqu'un groupe d'intérêt socioprofessionnel – ici agro-alimentaire – vient chercher auprès de la société d'exploitation une compensation pour les menaces qu'elle crée ; d'autre part, dans le cas de Lisses-Vert-Le-Grand, le démarrage du processus lui-même

était lié aux impacts sanitaires d'une décharge qui préexistait et qui avait mis en évidence le besoin de réorganisation de la filière déchets. C'est donc la structure du processus de décision et de conduite du projet qui apparaît déterminante pour l'intervention de la santé comme thème de débat dans les situations les plus conflictuelles. L'organisation « définir, puis faire accepter » favorise largement l'utilisation conflictuelle des thèmes sanitaires.

Schéma 2.
Place des thèmes sanitaires dans les négociations

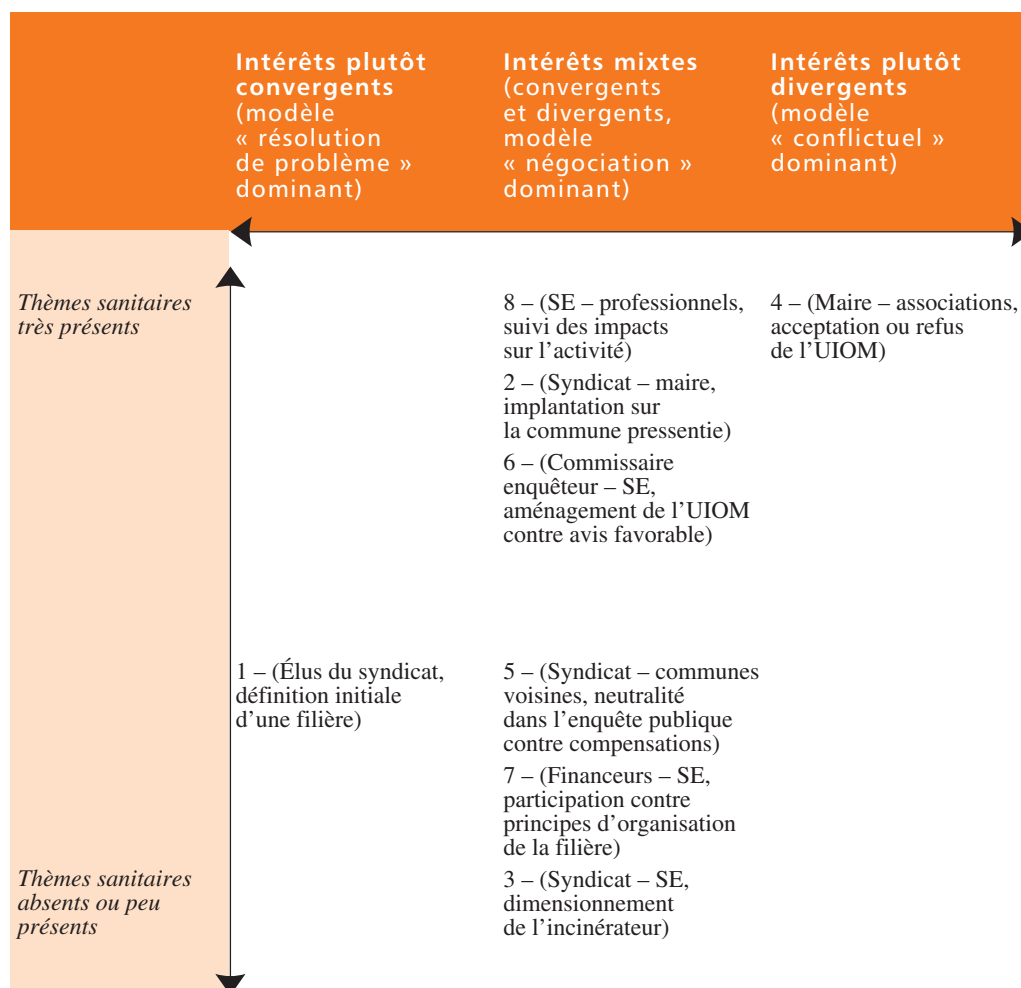
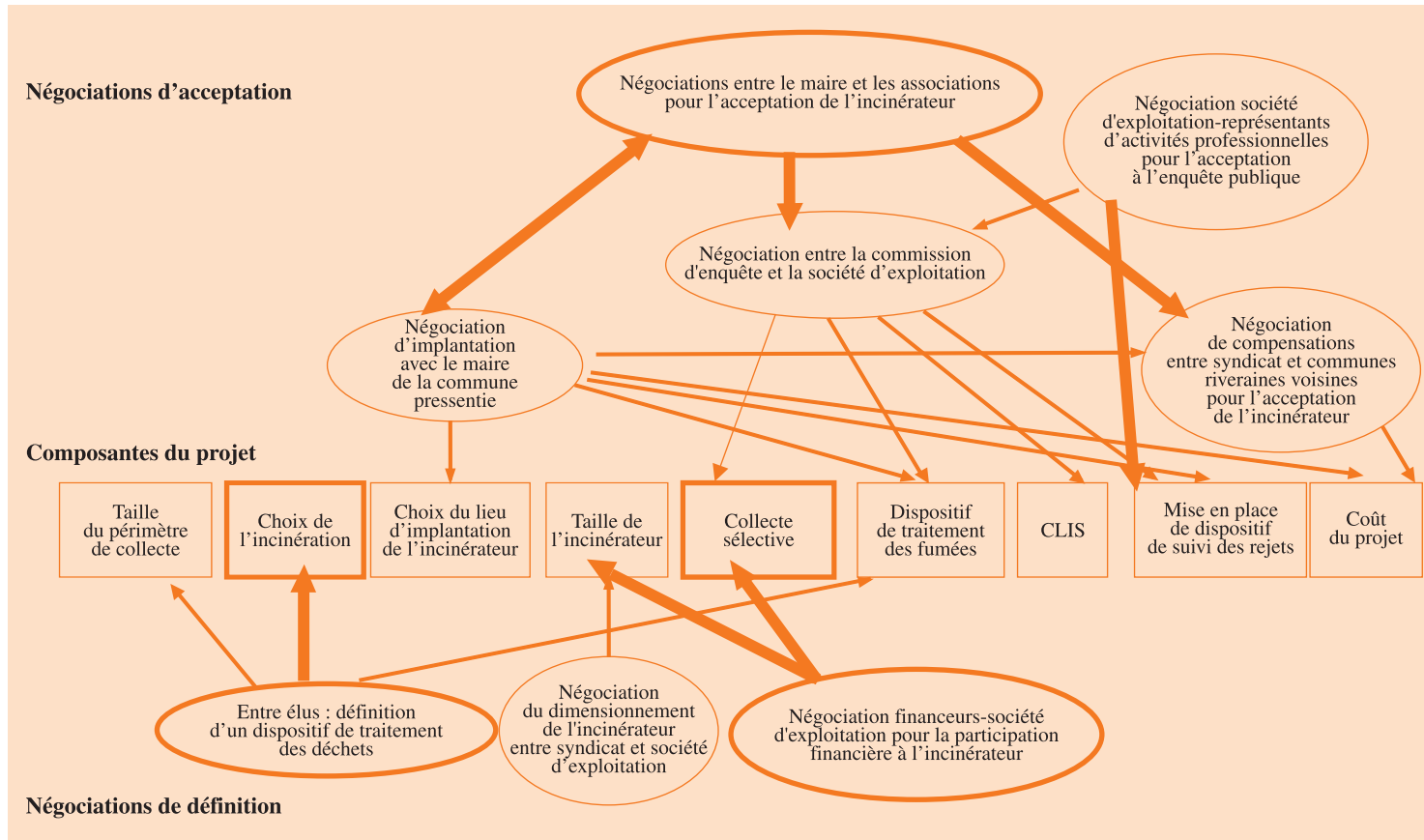


Schéma 3.
Influence des mésonégociations sur les composantes du projet



Symétriquement à la question posée ci-dessus, on peut se demander comment le débat sanitaire agit sur la structure des négociations. Il faut en premier lieu souligner que de nombreux acteurs, en particulier les médecins et plus généralement ceux qui ont des connaissances médicales, sont frappés par le fait que la dimension profondément controversée du thème sanitaire est occultée dans les débats. Sur cette base, aucun système de tractation, de marchandage, d'ajustement des positions ne peut se mettre en place. Pour la population bien souvent, « on ne négocie pas sur la santé » : un risque supplémentaire semble lui être imposé par rapport à la situation qu'elle connaît, et il n'y a d'autre solution que de l'annuler ou de le subir. La controverse scientifique étant mise de côté, assez logiquement aucune négociation, aucune compensation ne peut faire accepter ce risque. Du coup, c'est sur ce même plan sanitaire que les menaces s'échangent, par exemple celle de poursuivre quelqu'un pour « mise en danger de la vie d'autrui ». Cette radicalisation des positions fait que, soit les négociations sur le thème sanitaire n'ont pratiquement aucun effet sur le déroulement administratif du processus d'implantation, soit au contraire le processus est allongé de cinq, voire dix ans, avec notamment le retrait d'une première commune candidate et la nécessité de recommencer la démarche avec une autre. Cela rend tout résultat relativement instable vis-à-vis de l'apparition éventuelle d'un nouveau dossier sanitaire. L'intrusion du thème sanitaire dans les négociations a donc notamment pour effet de susciter une insatisfaction assez générale des acteurs sur un processus au cours duquel les menaces, les alertes et les inquiétudes se sont multipliées.

3. Résultats et enseignements opérationnels

Plusieurs préconisations peuvent être faites sur la base de ces recherches :

- 1 – la première est déjà bien connue, presque classique, mais hélas toujours d'actualité : il faut élargir le cercle des acteurs conduits à négocier dès l'amont du projet, c'est-à-dire dans la phase de définition et non pas seulement pour l'acceptation finale ;
- 2 – d'autre part, il conviendrait de fonder le projet sur l'analyse comparative des différents modes de traitement des déchets, des différentes filières afin de se doter d'un vrai choix entre des combinaisons de solutions ;
- 3 – la troisième préconisation que l'on peut avancer est de constituer un projet négocié en cohérence avec les plans départementaux d'élimination des déchets, ce qui demeure encore l'une des grandes faiblesses des processus observés ;
- 4 – enfin, la qualité de la démarche serait améliorée si l'on se laissait davantage le temps de négocier, ce qui impose que la phase de négociation intervienne plus tôt dans le processus afin que ses apports puissent être pris en considération dans les délais fixés par les échéances réglementaires.

Conclusion : comment aborder la problématique sanitaire ?

Nous pouvons proposer quatre pistes pour mieux aborder la problématique sanitaire dans les négociations autour des implantations d'incinérateurs d'ordures ménagères :

- 1 – reconnaître la controverse scientifique actuelle, ce qui s'adresse aussi bien aux maîtres d'ouvrage qu'à leurs partenaires dans les négociations ;
- 2 – définir une base de connaissance commune, notamment pour les partenaires administratifs ;
- 3 – intégrer les critères sanitaires dans les choix technico-économiques qui sont faits dès l'amont du projet ;
- 4 – améliorer les connaissances scientifiques.

Table ronde

Francis Chalot

Chef du département environnement de l'ENGREF, maire de Janville-sur-Juine (Essonne)

Je vais m'efforcer de réagir, comme on me l'a demandé, en « homme de terrain », ex-militant associatif et actuel élu local. Il se trouve que j'ai aussi suivi deux des dossiers sur lesquels s'appuient les travaux qui nous ont été présentés : celui de Lisses-Vert-Le-Grand, que j'ai vécu à différents titres, et celui de Lunel-Viel sur lequel j'ai été amené à travailler avec les étudiants de l'ENGREF.

Mon premier réflexe quand j'ai reçu le document d'AScA a été de me précipiter sur les préconisations opérationnelles. Là, comme souvent pour les gens de terrain, j'ai eu l'impression que peu d'éléments vraiment nouveaux étaient apportés par rapport à nos pratiques et réflexions quotidiennes. En revanche, quand j'ai pu lire l'ensemble du rapport, j'ai été très intéressé par la démarche analytique qui le fondait.

Je voudrais tout d'abord revenir sur la première préconisation opérationnelle formulée, qui est d'élargir le cercle des acteurs conduits à négocier dès l'amont du projet. Le problème est que dans la mésonégociation maire/population, l'un des interlocuteurs est flou et mouvant. Du coup, si le maire, ou le président du syndicat, essaie dans un souci d'ouverture d'associer la population aux négociations dès l'amont, il va voir émerger tout au long du processus des comités, des associations nouvelles qui demanderont également à être intégrés aux débats. L'ouverture en amont est donc bien sûr importante, mais il faut surtout être capable d'évolution pour éventuellement accueillir d'autres négociateurs. Je pense aussi que certains comportements sont à changer car ils nuisent souvent aux processus d'implantation d'incinérateurs : par exemple, les populations concernées apprennent toujours par des voies indirectes l'existence d'un projet « en coulisses ». Lorsqu'elles demandent des informations, elles se voient répondre par le préfet ou l'inspecteur des installations classées qu'en l'absence de dépôt de demande d'autorisation

ils n'ont pas connaissance du dossier. Une telle réponse purement formelle, presque mensongère, ne saurait évidemment engendrer la confiance nécessaire au bon déroulement des négociations.

Votre troisième préconisation concernait la mise en cohérence des projets d'implantation avec les plans départementaux d'élimination des déchets. Ces plans sont effectivement très importants, et mal utilisés alors qu'ils constituent en fait le premier moment de négociation. Je suggérerais volontiers pour ma part que le thème sanitaire soit abordé dès leur rédaction, sur un plan général. Cela aiderait à définir une base de connaissance, de culture commune, ce qui est l'une de vos recommandations pour mieux aborder la problématique sanitaire. Dans la même optique, je pense que les plans devraient aussi comporter un volet formation, ce qui n'est jamais le cas, alors que cela représenterait une occasion de discuter, de faire connaissance, d'échanger les points de vue.

D'une façon générale, l'une des grosses carences sur les questions des déchets me paraît être de ne pas donner au citoyen l'impression qu'il est acteur, qu'il a une certaine maîtrise des choses. Par exemple, on a entendu ces derniers jours à la radio une campagne d'information sur la collecte sélective. C'est théoriquement un élément très important d'aide à l'acceptation des unités de traitement des déchets. Or, on s'aperçoit que le petit oiseau qui nous parle nous dit seulement comment il faut trier, et non pourquoi, pour quels bénéfices sociaux, écologiques et économiques. Cela contribue à ce que les citoyens se sentent instrumentalisés dans le rôle de trieurs, au lieu de se sentir acteurs. Un autre exemple qui va dans le même sens est que les citoyens qui sont prêts à faire un effort de tri d'un certain nombre de déchets toxiques (comme les piles) pour respecter la réglementation, ne trouvent rien sur le terrain pour les aider à agir. Ces remarques sont très terre à terre, mais l'enjeu est bien de crédibiliser les efforts faits, afin de rassurer les gens sur le plan sanitaire, en leur donnant l'envie et les moyens d'être eux-mêmes acteurs, à leur niveau, de la prévention des risques.

L'environnement en débat

Votre rapport souligne aussi le besoin de faire évoluer les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS), sur quoi je vous rejoins. Il s'agit d'un outil intéressant, qui pourrait constituer un sous-ensemble de la dynamique des plans départementaux d'élimination des déchets. En revanche, vous parlez beaucoup de « modalités » : c'est sans doute important, mais n'importe quel militant associatif ou élu local vous dirait spontanément que pour mettre en place des négociations constructives et durables, on manque plus de moyens que de modalités...

Enfin, votre rapport évoque l'intérêt de traduire les normes sanitaires pour les rendre compréhensibles par la population : par exemple, traduire les nanogrammes par mètre cube pour les dioxines en risque de maladie à partir d'un certain seuil. C'est intéressant, mais cela comporte des aléas, quand cet effort pour améliorer l'information, la transparence sur un certain nombre d'éléments normatifs n'est pas complètement maîtrisé. Par exemple, il y a quelques années, alors que je travaillais au ministère de l'Environnement, nous étions très fiers d'avoir sorti un nouvel arrêté posant et affichant, enfin, des limites précises, énoncées en grammes par mètre cube (de cadmium, mercure, etc.), pour les rejets des incinérateurs. Cette transparence nouvelle sur la question, loin de rassurer la population, lui a au contraire donné soudainement la possibilité de faire des calculs, sans grande signification par ailleurs, quant aux risques auxquels elle était confrontée, générant une inquiétude accrue. C'était, quoi qu'il en soit, une avancée utile, mais il faut être conscient qu'un peu plus de transparence et une meilleure information n'aident pas automatiquement à dédramatiser les débats, surtout dans un domaine qui fait appel à des connaissances aussi complexes et mal divulguées (y compris parmi le corps médical...) que l'écotoxicité.

Rémi Barbier

Maître de conférences en gestion des services publics, École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES) et CEMAGREF

Je souhaiterais revenir d'abord sur votre argument de fond, c'est-à-dire l'analyse que vous

proposez, puis sur les préconisations que vous faites et enfin sur la question de ce que les chercheurs ont à apporter aux négociateurs.

Tout d'abord, je trouve que vous analysez très bien le rapport étroit entre la méthodologie de conduite des projets et la dynamique de la controverse. En l'occurrence, vous montrez clairement comment la structure des négociations induit un usage stratégique de l'argumentation sanitaire. Tant que l'on est dans la phase de définition du projet, les riverains sont en quelque sorte les « hôtes muets » du petit cercle des décideurs, comme les a appelés Pierre Tripier¹. Pour ces décideurs, la question de la santé est traitée à travers le dispositif des normes, elle est mise dans une « boîte noire » qu'ils n'ont pas *a priori* de raison d'ouvrir, ce qui représente une économie à la fois cognitive et psychologique. En revanche, lors des négociations d'acceptation, les « hôtes muets » deviennent des « riverains bavards » et exigent que la question sanitaire soit traitée autrement que par le simple respect des normes. Il est clair que ces normes, comme dans d'autres domaines, ne jouent plus leur rôle d'apaisement pour les gens qu'elles sont censées protéger. On assiste en fait à une surenchère technique en la matière, assez déconnectée des questions proprement sanitaires. Les normes sont définies en fonction des capacités de mesure dont on dispose, plus que des problèmes sanitaires qu'elles sont censées traiter. En outre, les élus participent souvent à la surenchère à des fins politiques, leur but étant de pouvoir revendiquer d'avoir obtenu l'usage de normes encore plus sévères que celles ayant cours. Cela nuit forcément à leur potentiel rassurant.

À partir du moment où les « riverains bavards » interviennent, le processus d'implantation de l'incinérateur peut osciller entre deux évolutions. L'une, peu fréquente, est une complication, un allongement du processus. L'autre, plus probable, est le blocage des négociations. Ce blocage se nourrit largement de la négation par les porteurs du projet des incertitudes et controverses sur les impacts de l'incinérateur. Les inquiétudes des riverains s'expriment au contraire sur un mode très affirmatif : « Notre santé est

1. Tripier (P.), 1995, « La place de l'utilisateur dans les choix d'infrastructures publiques », in C. Quin (dir.), *L'administration de l'équipement et ses usagers*, La Documentation française, Paris, pp. 255-279.

gravement menacé. » Pour eux, il peut s'agir d'une réponse stratégique à la structure globale des négociations, visant à créer un nouveau rapport de force qui leur soit plus favorable en dramatisant la situation pour mobiliser la population. C'est bien sûr d'autant plus efficace que la légitimité du projet est peu assurée, notamment en raison d'incohérences avec le plan départemental d'élimination des déchets.

Un point qui demeure peut-être un peu obscur dans votre analyse est la signification pour la population du fait de signer une pétition. Quel type d'adhésion aux arguments développés (notamment ceux qui concernent les menaces sanitaires) cela traduit-il ? Je pense qu'il y aurait un travail intéressant à mener pour mesurer quelle est véritablement l'ampleur de la délégation de jugement qui est accordée par les signataires d'une pétition à ses rédacteurs.

En arrière-plan de ces considérations se pose une question plus générale sur le mode d'existence sociale des énoncés scientifiques. On constate que ce qui circule dans l'espace public, ce sont des énoncés objectifs, complètement décontextualisés : on peut y voir, à la suite des analyses de Baudouin Jurdant¹ ou de Bernadette Bensaude-Vincent², un effet d'un processus de vulgarisation qui s'est mis en place à partir du XIX^e siècle et qui s'est poursuivi et même accentué au XX^e siècle. La vulgarisation consiste souvent non pas à contextualiser des énoncés scientifiques, mais au contraire à les détacher de tous leurs liens, de tous leurs contextes de production et d'émergence. Cela construit une réalité beaucoup plus objective et beaucoup plus dure qu'elle ne l'est en fait. Cette vulgarisation fait donc exister les énoncés scientifiques dans le format de l'objectivité, c'est-à-dire comme une réalité venue de nulle part, sans auteur, sans instrumentation. La réussite de la création d'un langage commun entre les négociateurs repose donc bien sur un effort de formation et de dialogue, mais aussi beaucoup sur le travail des vulgarisateurs, de tous ceux qui, justement, ont

à faire exister socialement les énoncés scientifiques pour leur permettre d'échapper au format de l'objectivité sans tomber brutalement dans l'alternative ironiste.

Comme je le disais précédemment, l'alternative à la stratégie de blocage est la complication du processus. Elle consiste à accepter d'en passer par l'exploration locale du risque éventuellement induit par l'incinérateur : c'est un peu la stratégie qui a été proposée par les médecins de l'AMIES³, association qui s'est créée autour de l'incinérateur de Lunel-Viel. Le présupposé est d'accepter que la légitimité du projet ne soit plus associée à l'absence totale de risque, mais de choisir en fait comme condition l'organisation collective de la vigilance, c'est-à-dire de poursuivre « l'expérimentation collective » que représente la construction de cet incinérateur, pour reprendre le vocabulaire de Callon et Latour.

Après ces quelques remarques sur votre argument de fond, j'en viens à vos préconisations. Vous avez à juste titre mentionné la nécessité d'une conception négociée du projet ; on peut également recommander le suivi partagé de l'incinérateur, et le changement des comportements. C'est sans doute dans la combinaison de ces trois grandes orientations que l'on peut basculer entre stratégie de blocage et stratégie de complication des projets. Pour ce qui est du suivi partagé dans l'exploration locale du risque, notons toutefois que si cela fonctionne bien sur le milieu (les vignes, par exemple, dans le cas de l'Hérault), c'est plus difficile à faire accepter sur des humains qui se sentent rapidement traités comme des cobayes. Quant au changement de comportement entre acteurs, est-ce qu'on se contente d'un appel à la bonne volonté ? Ou est-ce que l'on peut imaginer que les chercheurs inventent des protocoles de négociation qui soient contraignants et qui puissent avoir comme effet de structurer les négociations autour d'un certain type de comportements souhaitables ?

Vous recommandez en tous cas que les négociations associent la population le plus en amont possible du projet. Je voudrais pour ma

1. Jurdant (B.), Savary (N.), 1998, *Impostures scientifiques*, La Découverte, coll. « Sciences et société », Paris.

2. Bensaude-Vincent (B.), 2000, *Science et opinion publique, à chacun son ignorance*, Empêcheurs de penser en rond, Paris.

3. Association des médecins indépendants pour l'environnement et la santé.

L'environnement en débat

part souligner que cela apparaît parfois comme une impasse, comme l'explique Sandrine Rui dans un article récent¹ en pointant différents problèmes : sur quelle base négocie-t-on ? Avec qui ? Ces questions n'ont assurément pas de réponse simple.

Je terminerai sur ce que les chercheurs ont à apprendre aux négociateurs. Comme je viens de le suggérer, je pense qu'ils peuvent déjà inventer des protocoles de négociation. Un des objectifs essentiels doit être aussi de donner aux acteurs un langage de description qui leur permette de s'orienter dans les processus compliqués dans lesquels ils sont engagés, langage qui ne devrait pas être réducteur. Cette perspective est d'autant plus importante qu'il est clair que les représentations que l'on a du processus influent largement sur les pratiques de conduite des négociations. De ce point de vue, le modèle que vous proposez est peut-être un peu mécanique en ce qu'il ne fait pas assez res-

sortir la dimension dynamique des processus : en particulier, l'identité de « l'acteur flou » dont parlait Francis Chalot, représentant la population, est mouvante. En outre, les porteurs de projet se posent toujours des questions sur les porte-parole institués, souvent même auto-institués, des intérêts des riverains ou de la population locale : quelle est la représentativité de ces acteurs ? Qu'est-ce qu'ils « pèsent » ? Comment évaluer leur poids dans la négociation ? Le langage de description doit attirer l'attention sur les épreuves par lesquelles se négocient ces identités mouvantes.

Laurent Mermet

Merci beaucoup pour ces réactions très riches et diversifiées. Je propose maintenant qu'on entre dans le débat et qu'on privilégie les observations et les questions de la salle, sans tenter de répondre à toutes les questions qui viennent d'être soulevées.

1. Rui (S.), 1999, « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », *Annales des ponts et chaussées*, n° 92, pp. 53-57.

Discussion avec le public

Sophie Thoyer

ENSAM

Je voudrais faire deux remarques, à la fois en tant qu'économiste qui travaille sur les questions de négociation, et en tant que riveraine d'un projet de décharge dans le petit village que j'habite à côté de Montpellier. Ce projet m'a justement vu passer du statut « d'hôte muet » à celui de « riverain bavard », puisque j'ai créé une association pour lutter contre lui.

Ma première remarque concerne les « acteurs flous » dont parlait Francis Chalot et dont je fais partie, qui invoquent des nuisances environnementales et sanitaires pour négocier le rejet du projet. Plus que de rejet, il s'agit en fait souvent de relocalisation d'équipements de toute façon indispensables. Du coup, pour ne pas tomber dans la stratégie du NIMBY (*Not in my back yard*) et ses paradoxes, on doit trouver un discours et des arguments fédérateurs qui ne sont pas immédiats et dont l'étude me paraît très intéressante.

Ensuite, je voudrais mettre l'accent sur le lien entre le déroulement des négociations sur les implantations conflictuelles d'équipements et le calendrier électoral, du niveau local au national. Ce point me semble un peu éludé dans la présentation qui a été faite.

Christophe Beurois

Médiation et environnement

Je voudrais tout d'abord faire le constat que le thème des déchets, dans un cadre général, est très peu mobilisateur. Par exemple, lors de la consultation publique pour le plan départemental d'élimination des déchets dans le Maine-et-Loire, deux sous-préfectures n'ont vu absolument personne venir déposer. Cela montre bien que la mobilisation citoyenne en règle générale sur le problème des déchets est faible tant qu'une partie de la population n'est pas concernée directement par une installation à proximité de chez elle.

Ma deuxième remarque vient souligner l'incapacité à faire prévaloir l'intérêt général dans les problèmes de gestion des déchets. Tout le monde en produit et reconnaît que c'est un

enjeu qu'il faut prendre en charge. On avance donc un petit peu dans la discussion, mais, systématiquement, arrive un moment où l'on ne trouve plus les éléments de langage pour continuer à progresser. Pour remédier à ce problème, il a été proposé d'ouvrir un espace de débat public en amont de l'enquête publique, notamment à travers les commissions locales d'information et de surveillance (CLIS). C'est une idée intéressante mais administrativement impossible à mettre en œuvre puisque l'on se trouve dans le cadre à la fois des documents de consultation des entreprises, des commissions Sapin, etc., auxquelles seuls les élus peuvent effectivement participer. La méfiance des élus et de l'administration est forcément très forte sachant que l'irruption d'un « vilain petit canard » dans cette procédure bien rodée serait de nature à la remettre profondément en cause.

Enfin, je voudrais faire une remarque générale sur l'implication des différents acteurs. Je suis extrêmement méfiant quant à l'analyse des liens entre l'importance de la mobilisation et la qualité de prise en charge de l'intérêt général. Je considère qu'il n'y a pas de nécessité d'avoir beaucoup de monde qui pose des questions, mais qu'il suffit que ce soient les bonnes. Les exemples ne manquent pas dans lesquels de fortes mobilisations ont tendance à aller clairement à l'encontre de l'intérêt général, comme dans l'exemple récent des manifestations pour la baisse de la fiscalité sur les carburants.

Théo Leray

CIREC

Je suis entièrement d'accord avec ce qu'a dit Rémi Barbier au sujet de l'importance de l'information dans le processus, et bien sûr d'une information de qualité. La difficulté, évidente avec l'actuelle crise de la vache folle, est que l'on se trouve tout autant face à des problèmes sociaux que scientifiques et techniques. C'est d'autant plus vrai que les données scientifiques sont bien difficiles à obtenir et à exploiter dans le domaine de la médecine, qui tient plus d'un art que d'une science selon les bons médecins.

Le travail sur les processus de décision qui a été présenté est excellent, mais je m'interroge

L'environnement en débat

sur les données sur lesquelles s'appuient ces processus. Par exemple, l'implantation d'un incinérateur répond aux dangers véhiculés par les décharges existantes : comment mesure-t-on ces dangers ? La métrologie des risques sanitaires est, à mon avis, un enjeu majeur de la gestion de l'environnement et pourrait compléter le travail que vous avez fait.

Michaël Dereux

MD Conseil

J'accompagne depuis une dizaine d'années, en tant que consultant, les collectivités sur des projets structurants du type usine d'incinération ou centre de stockage. Je suis assez d'accord avec Francis Chalot pour dire que je n'ai pas beaucoup appris de vos préconisations. Il y en a une qui me gêne même un peu, concernant la notion de temps. Je comprends bien qu'il faut se laisser le temps de négocier, mais je pense aussi qu'il faut inscrire ce temps dans une durée. L'expérience du BAPE (Bureau des audiences publiques sur l'environnement) au Québec, qui a été d'ailleurs exploitée par la Commission nationale du débat public, montre que l'on a tout intérêt à limiter la durée du processus afin de ne pas exacerber les polémiques qui pourraient se créer. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas permettre à chacun, comme acteur local, d'exprimer ses différences, mais qu'il faut trouver une procédure qui permette l'expression et la prise en compte des différents points de vue sur une durée limitée.

Yann Laurans

Je voudrais d'abord revenir sur un point soulevé par plusieurs personnes et qui nous a nous-mêmes beaucoup interrogés, celui de l'absence d'innovation, d'originalité, dans nos préconisations. Comment l'interpréter ? Quelles conclusions peut-on en tirer quant à l'intérêt des méthodes d'analyse employées ?

Depuis dix ans, je mène de front des travaux de consultant et de chercheur, que j'essaie d'utiliser les uns pour les autres. Et chaque fois, à la fin d'un travail de consultant qui aboutit à des préconisations, celles-ci apparaissent relativement peu innovantes, et surtout assez faciles à mettre en œuvre. On se demande donc ce qui a pu empêcher la prise en compte jusqu'alors. Un premier élément de réponse concernant notre étude est que ces préconisations étaient

par nature symétriques étant donné la façon dont le travail a été conçu. En effet, le positionnement de la recherche nous interdisait de travailler pour un seul des acteurs de la négociation, nous cantonnant à des préconisations de portée et d'intérêt général. Ceci est d'ailleurs éclairé par un des résultats de l'analyse. On a vu, en effet, qu'en général les maîtres d'ouvrage qui ont conservé des structures très classiques de processus – structures dénoncées depuis vingt ans – n'ont pas eu à s'en plaindre. Le processus n'a pas souvent été ralenti, même dans les négociations où il y a eu un fort conflit. La méthode que nous avons utilisée, très reproductible, transparente et assez formalisée – mécaniste diront certains – permet d'arriver à des conclusions qui sont toujours les mêmes sur des cas du même type. Ces conclusions peuvent-elles finir par être mises en œuvre ou sont-elles condamnées par les stratégies individuelles dont la somme ne correspond pas à l'intérêt général ? La question se pose, et il serait sans doute utile, pour appliquer de manière plus incisive l'analyse des négociations, pour en tirer des préconisations plus originales, de travailler de façon dissymétrique avec l'un des acteurs de la négociation. Il reste que l'on peut considérer comme une vertu du travail effectué que de fournir des préconisations qui apparaissent comme le résultat d'une méthode transparente, qui a force de démonstration.

Pour répondre à la critique d'une présentation quelque peu « mécaniste » de l'emboîtement des différentes négociations, je dirais que cette « mécanique » est ici non pas un modèle hypothétique supposé au départ, dont on déduirait des conclusions. C'est un résultat inductif, constitué à partir d'une observation elle-même organisée en référence à un corpus d'hypothèses explicitées. L'enchaînement des six à huit négociations correspond à la structure commune des trois processus que l'on a observés et qui peuvent se décrire ainsi. Cette structure apparaît vraiment comme un point commun indépendant des circonstances, par exemple indépendant de la préexistence ou non d'une association de défense de l'environnement : la « mécanique » n'est pas dans les hypothèses de recherche.

Enfin, nous avons aussi travaillé sur le caractère « flou » de certains acteurs et sur le problème de leur légitimité : une légitimité

souvent conférée par un statut, mais dans certains cas autoconférée par des acteurs, qui décident de se saisir d'un combat qui leur semble important à mener. La question de la reconnaissance de ces acteurs, mandataires d'une organisation, comme interlocuteurs légitimes même s'ils ne sont pas institués comme tels par leur statut, demeure prégnante. Elle est alimentée par ce statut administratif si particulier qui fait que tant qu'un dossier n'est pas officiellement apporté au contrôle de légalité, il n'existe pas et ne saurait donc constituer un sujet de discussion.

Isabelle Dubien

Je suis tout à fait d'accord avec ce qu'a dit M. Leray sur la métrologie des risques : c'est effectivement un enjeu de recherche sur les aspects sanitaires, et un éventuel nouveau programme « Santé-déchets » devrait peut-être porter sur cette question. Je crois qu'il est nécessaire de travailler sur les liens qui peuvent exister entre certains produits et certaines pathologies. Dans ce cadre, on pourrait, pourquoi pas, suivre des pathologies spécifiquement liées aux incinérateurs alors que l'on est loin de pouvoir le faire à l'heure actuelle. M. Barbier évoquait d'ailleurs à ce titre le cas de Lunel-Viel, dans lequel l'Association des médecins indépendants pour l'environnement et la santé a proposé à la DDASS locale un protocole de suivi des effets de l'incinérateur. L'AMIES a, par exemple, suggéré de mettre en place un suivi des pathologies thyroïdiennes à l'échelle de la région, en maintenant un troupeau au pied de l'incinérateur. Il existe en tous cas bel et bien aujourd'hui un déficit de recherche sur les protocoles de suivi des risques sanitaires, épidémiologiques en particulier.

Bernard Barraqué

LATTS-ENPC

Je voudrais souligner que, lorsque les riverains se sentent ignorés, méprisés, ils choisissent, parmi un certain nombre de registres argumentaires possibles, le thème sanitaire justement parce que c'est celui de la non-négociation. En cela, ils ne font que retourner contre la société technicienne occidentale l'utilisation progressive, depuis le XIX^e siècle, de normes sanitaires qui servent avant tout à se prémunir contre la participation du public, contre la prise en

charge collective des problèmes. Malheureusement, les riverains qui décident d'avoir recours à l'argumentaire de la santé ignorent que cela finira en général par se retourner contre eux : comme il sera impossible de démontrer scientifiquement que des impacts réels sur la santé sont prévisibles, faute d'un suivi sur une longue période, les riverains passeront pour incompétents et irrationnels et ne seront donc pas entendus.

Anne Dubosc

Agence de l'eau Seine-Normandie

Ma question porte sur l'analyse que vous avez faite du contenu des interventions des différents acteurs. Je souhaiterais savoir si les élus, à un moment ou à un autre, ont eu recours à l'argument de l'intérêt général pour trancher. Ont-ils aussi parlé au nom de la population dans son ensemble et pas seulement au nom de la commune ?

Isabelle Dubien

La référence à l'intérêt général qui est utilisée par les élus est qu'il faut de toute façon faire quelque chose pour gérer les déchets de la collectivité dans le périmètre de collecte.

Francis Chalot

ENGREF

Pour revenir sur le propos de M. Barbier sur la difficulté d'organiser la concertation en amont des projets, je suis bien d'accord que l'on n'est pas sûr que cela puisse fonctionner. Cependant, mon sentiment est que cela n'a jamais vraiment été tenté. Les plans départementaux d'élimination des déchets sont complètement isolés, ils sont réalisés en vase clos et il n'y a aucun effort de fait par la suite pour essayer de les promouvoir, de les faire vivre. Il y a donc un fossé énorme entre l'élaboration de ces plans et les projets d'incinérateurs qui tombent sur la population sans qu'à aucun moment il n'y ait eu de justification, d'éléments de cadrage par la promotion de l'intérêt général. Le paradoxe est atteint, parfois, lorsque des associations départementales, assez faiblement consultées pour le plan, sont invitées à la table des négociations sur des projets d'incinérateurs, pour lesquelles elles se retrouvent en difficulté du fait de leur manque d'ancrage sur le lieu même de l'implantation éventuelle.

L'environnement en débat

Par ailleurs pour illustrer ce que disait M. Baraqué, il se trouve que je souhaite aujourd'hui améliorer ma station d'épuration intercommunale pour traiter le problème des boues. Or, je fais face à une opposition d'une partie de la population sur le thème des risques pour la santé publique. Pourquoi ? En fait, essentiellement, parce que, pendant des années, nous n'avons pas bien géré le dialogue sur de simples problèmes d'odeurs. Ainsi, j'ai beau essayer d'expliquer qu'il n'y a pas vraiment de risques, cet argument fort est utilisé comme un bon moyen de se défendre, par des gens qui n'ont jamais été écoutés sur ces problèmes de nuisances non résolus... et qui voudraient que l'on mette tout cela ailleurs.

Jean-Pierre Galland

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Je voudrais un éclairage sur ce qui me semble être une contradiction : d'un côté, il a été dit qu'un projet d'implantation d'incinérateur est d'autant plus difficile à mener à bien qu'il n'est pas conforme au plan départemental d'élimination des déchets ; de l'autre côté, il semble que ce plan ne soit exploité par personne après sa réalisation. Comment ces deux constats s'articulent-ils ?

Yann Laurans

Ce n'est pas parce que le plan départemental n'a pas été promu ou n'a pas bénéficié de toute la publicité souhaitée que les opposants à un projet ne vont pas aller, à un moment donné, le consulter et éventuellement s'en saisir pour alimenter leur argumentation s'ils découvrent que plan et projet d'implantation ne sont pas cohérents. C'est un argument supplémentaire, qui rend en outre le risque sanitaire d'autant plus insupportable que l'incinérateur n'est même pas justifié par le document censé porter une certaine vision de l'intérêt général.

Maxime Leroux

Groupe français de négociation

J'ai été particulièrement sensible aux enseignements méthodologiques que vous exprimez. Sur ce plan, vous concluez sur les mésonégociations en les présentant comme des « échecs partiels ». Qu'est-ce qui vous amène à les

considérer comme telles plutôt que comme des réussites partielles ?

Par ailleurs, je pense qu'il serait très intéressant dans votre grille d'analyse et d'interprétation d'essayer de relever comment s'élaborent les notions d'intérêt public, d'intérêt collectif, d'intérêt général, et comment elles sont formulées dans chaque cas particulier.

Yann Laurans

Le problème est qu'en général les négociations sur le thème sanitaire n'ont pas un résultat très caractéristique d'une issue de négociation, principalement parce que la population refuse de « négocier sa santé ». Dans un cas bien particulier, toutefois, il peut y avoir une vraie négociation : lorsque l'incinérateur envisagé vient se substituer à une installation (par exemple, une décharge) qui, elle-même, a des impacts négatifs sur la santé. La population a alors quelque chose à gagner, des risques à comparer, au lieu de simplement devoir se sacrifier pour l'intérêt général. Les deux situations possibles, avec ou sans incinérateur, peuvent être jugées selon les mêmes critères, ce qui n'est pas le cas lorsque le choix doit se faire entre, par exemple, des emplois pour la commune et sa sécurité sanitaire, critères totalement incommensurables.

Je voudrais compléter ce qui a été dit jusqu'à présent par un point qui me paraît important : quand on parle d'utilisation stratégique des thèmes sanitaires, il ne s'agit pas d'une utilisation non sincère. Même si la médiatisation de tel ou tel enjeu sanitaire (par exemple, les dioxines) accentue les réactions le concernant, on peut considérer que ce sont des problèmes par lesquels les populations se sentent réellement concernées. Si les associations se saisissaient de ces questions de manière purement utilitaire, aucune mobilisation de masse ne serait possible.

Jacques Weber

IRD

Je crois qu'il est important à ce stade de la discussion de revenir aux propos préliminaires de Laurent Mermet qui rappelait que les négociations, quel que soit le domaine et quelle que soit l'échelle du problème traité, ont des caractéristiques communes. Parmi celles-là, je voudrais en citer deux, dont une est absente du travail présenté.

La première, c'est le constat que les compromis sont instables. La deuxième qui, elle, me semble manquer dans votre travail – mais ce n'est pas une critique, on ne peut pas tout faire – c'est le rôle des objets médiateurs des négociations. Dans des situations bloquées, qui correspondent aux négociations les plus conflictuelles dans vos exemples, on peut difficilement sortir du blocage en prolongeant la discussion, alors que l'on peut souvent en sortir relativement facilement par le recours à des objets médiateurs. Historiquement et dans un tout autre domaine, on se souvient par exemple du rôle des catégories socioprofessionnelles dans le déblocage de la négociation sur la création du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG).

Enfin, je voudrais rendre hommage à Claude Henry qui, en 1996, sortait un remarquable document intitulé *La nature, l'ingénieur et le contribuable : affrontement ou connivence ?* À cette époque-là, les « bons » éditeurs considé-

raient qu'il n'y aurait pas de public pour un tel ouvrage. Or le public est là aujourd'hui et je ne crois pas que ce document ait rien perdu de sa valeur quant à l'ensemble des questions qui ont été traitées ici. Je lance donc un appel à sa publication.

Rémi Barbier

ENGÉES

On a beaucoup parlé de la métrologie des risques et de son rôle pour tenter d'objectiver les débats. Il me semble que, avec le progrès des analyses coûts-bénéfices, se développe aussi une « métrologie des intérêts » dans laquelle on essaie de donner le « coût d'une vie », de déterminer combien les gens sont prêts à payer pour obtenir telle ou telle amélioration de leurs conditions de vie, etc. Je crois que cet essai d'objectivation des intérêts par ce type de méthodes est le pendant de l'objectivation des risques sanitaires.

Les instruments économiques dans les négociations internationales sur l'effet de serre : le cas des permis d'émission négociables

Jean-Charles Hourcade*

Résumé

L'objectif de cette intervention est d'expliquer la genèse de l'instrument « permis d'émission négociable » (PEN) au cours des négociations sur l'effet de serre, et d'en préciser les enjeux. La présentation montrera par quels mécanismes les négociations ont très tôt laissé de côté la discussion sur les taxes, auxquelles les Européens étaient *a priori* favorables, pour se focaliser sur les quotas d'émission de six gaz à effet de serre, pays par pays. Cela a ouvert la voie à des mécanismes dits de flexibilité tels que les PEN, soumis aux règles d'un marché international, et traités en France dans les médias et une partie de la classe politique comme des « permis de polluer », décalant encore davantage le centre des discussions.

Introduction

Je me propose de retracer l'histoire des négociations sur le climat, et de vous donner en même temps mon sentiment sur certains points. Par rapport aux questions de méthodes et de théorie de la négociation, je pense que vous pourrez reconnaître ce qui vous intéresse en filigrane de mon récit. Un élément de compréhension essentiel est, en tous cas, que la vision d'ensemble du processus que je vais vous présenter comporte plusieurs niveaux d'analyse.

Un premier enjeu concerne le langage qui varie selon les protagonistes. Qui donne l'information ? Sur quoi ? À qui ? Qui entend qui ? Qui parle avec qui ? Dans ce processus de négociation et de décision, les scientifiques jouent un

* Économiste, directeur de recherche à l'EHESS, directeur du Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED).

L'environnement en débat

rôle très spécifique. Le monde des scientifiques qui se rencontrent dans les colloques, qui constituent des « groupes d'experts » et qui font des publications dans les revues spécialisées, serait à lui seul un sujet d'étude ; mais ils ne sont pas les négociateurs. Venons en donc directement au monde des politiques qui négocient : il ne faut pas se cacher la diversité des langages parmi eux. Les chefs de délégation sont, bien sûr, des gens très importants. Les ministres de l'Environnement pour leur part s'expriment dans des conditions très diverses, du cadre strictement national aux groupes de coordination tels que l'Union européenne et le G7. Enfin, il y a des acteurs cachés mais tout à fait cruciaux, puisque derrière les ministres de l'Environnement se positionnent les Premiers ministres et les ministres des Finances notamment. Cela crée des conditions assez particulières.

Par ailleurs, la dimension géopolitique est bien sûr primordiale : États-Unis contre reste du monde (notamment Europe et tiers monde), par exemple. Inutile d'épiloguer ici sur ce vrai conflit de *leadership* au sein de la négociation climat, il est central et nous y reviendrons. Par contre, ceux qui ont lu la presse des derniers jours ont pu être abasourdis d'y voir l'écho des sautes d'humeur de M. Prescott contre M^{me} Voynet, dans des propos ayant un fort curieux ton de guerre de Cent Ans.

Le front idéologique, lui aussi, est passionnant : citons l'opposition entre les optiques « marché » (ceux qui veulent « vendre leur âme au diable, c'est-à-dire à l'argent ») et « non-marché ». Le mot « intégrité environnementale » est aussi largement utilisé pour signifier que les flexibilités, destinées à minimiser les coûts de la réalisation des engagements ne doivent pas porter atteinte à l'engagement quantitatif contraignant, pris en décembre 1997. Une application stricte revient à nier l'ambiguïté même de l'accord de Kyoto.

Enfin, le clivage économie contre politique est mis en avant avec le discours suivant : « Attention aux experts, il faut du volontarisme politique. » Cette logique joue un rôle non négligeable, puisque comme l'économie est de fait une science « triste », elle peut se faire critiquer par n'importe qui. On dénigre l'économie, mais en même temps, bien sûr, on affiche des chiffres puisque l'on ne peut pas faire autrement. Ce jeu illustre l'importance du rôle des discours « économiques » ou « anti-économiques » dans notre société. S'exprimant dans la presse après l'échec de La Haye, tel membre de l'Assemblée nationale affirme notamment qu'il faut combattre les droits à polluer – ce qui est tout à fait défendable – mais aussi les taxes car elles sont injustes. Suit un appel à la création d'une « nouvelle frontière », autour de laquelle établir une nouvelle programmation. C'est très intéressant parce que ce genre de discours sur le volontarisme politique n'offre absolument pas d'alternative au dilemme auquel la négociation entre États est confrontée, se coordonner en prix (par la taxe) ou en quantités (par les quotas et les permis). Or il faut bien choisir le moins mauvais des instruments, sauf à repousser l'action aux calendes grecques.

Ces quelques éléments généraux de réflexion montrent déjà certains mécanismes et enjeux des négociations sur le climat, à travers lesquels on constate qu'une simple lecture rétrospective du processus ne suffit pas, et qu'il faut au contraire multiplier les va-et-vient entre niveaux d'analyse. C'est ce que je me propose de faire dans ce qui suit, sur la base d'une présentation chronologique.

1. Construction du processus de négociation sur l'effet de serre (1988-1999)

Les origines

Initialement, les discussions sur le changement climatique ne commencent pas par une pression de la base, mais elles sont mises à l'ordre du jour par Georges Bush¹ parce qu'il a, à l'époque, des problèmes internes de politique énergétique à résoudre. Certains aux États-Unis pensent qu'à long terme la dépendance du pays vis-à-vis du pétrole du Moyen-Orient pourrait avoir un coût géopolitique trop important. À la Conférence mondiale de l'énergie en 1988, un secrétaire d'État déclare que le gros problème du XXI^e siècle sera que les États-Unis « aiment trop les Arabes ». Il ajoute que, si le peuple américain n'accepte pas quelque discipline interne, il lui faudra espérer garder sa suprématie militaire pendant un siècle, ce qui historiquement ne s'est jamais vu. Ce responsable politique espère donc faire accepter au nom de l'environnement une discipline que sa nation refuse en temps normal au nom de la rationalité économique.

Lors d'une réunion du G7, Georges Bush et Margaret Thatcher, alors Premier ministre britannique, déclarent leur préoccupation pour le climat. Cela aboutit d'abord à la création par l'ONU en 1988 d'un groupe d'experts, l'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, en français le GIEC, Groupe intergouvernemental pour l'étude du climat), puis à la décision de la communauté internationale d'aller à Rio en juin 1992 pour établir une convention climat. Sans nier que l'histoire énergétique de la France la place en position vertueuse, il faut bien admettre que ce n'est qu'après ce même sommet du G7 que les autorités françaises organisent à la hâte une première grande réunion à Paris pour faire connaître l'existence même du dossier.

La conférence de Rio de Janeiro (sommet de la Terre, juin 1992)

Le problème qui surgit alors est qu'on ne sait pas sur quoi se baser pour négocier. On a trop tendance aujourd'hui à oublier qui voulait quoi dans ce dossier, notamment en termes d'instruments économiques. On entend parler, par exemple, dans les journaux ou dans les discours des ministres de « l'idée américaine du droit à polluer ». Il faut bien préciser ce point car l'essentiel du débat porte sur le choix entre des quotas et une taxe. Or, bien sûr, Georges Bush s'est fait élire fin 1988 sur le mot d'ordre « *no new tax* », alors que les Européens sont à l'époque favorables aux taxes sur les émissions de carbone. Ils mettent donc en discussion une taxe européenne, dont le projet est censé mettre la pression sur les États-Unis

1. Président des États-Unis de 1988 à 1992.

L'environnement en débat

pour qu'ils soient contraints d'accepter la discussion sur cet outil. L'Europe est fière de ce projet, mais, quinze jours avant la conférence de Rio il est fortement affaibli par le retrait du soutien français, sans même mentionner que les Allemands étaient déjà en train de négocier des accords volontaires avec leur industrie, ce qui correspond à un troisième type d'outil. Certes, c'est une solution non marchande, mais qui ne reflète pas à proprement parler une posture « de gauche » face au libéralisme américain.

Ainsi, à Rio, on n'a rien à négocier. Pour la France, la question est de savoir si une taxe ne concernerait que le carbone ou la production d'énergie dans son ensemble, y compris en l'occurrence le nucléaire (qui est très propre pour les Français, très sale pour les Allemands). Donc, l'Union européenne se divise sur son propre projet, ne laissant aucune chance à l'idée de la taxe de faire une percée lors du sommet de la Terre. Or, le *tempo* de la diplomatie va jouer un rôle majeur : comme il faut sortir d'une conférence internationale avec un accord, sous peine de vexer le pays d'accueil, le succès affiché est la rédaction d'une convention climat, par laquelle les pays industrialisés s'engagent à stabiliser leurs émissions au niveau de 1990, quels que soient leur point de départ et leurs tendances présentes. Cet engagement est bien accepté, d'une part, parce qu'il ne prévoit aucune sanction pour non-observance, et, d'autre part, parce que le public peut le comprendre. C'est en effet une phrase très simple : « On stabilise. » Qu'un petit raisonnement économique dise que ce n'est peut-être pas très juste que tout le monde stabilise à des niveaux historiques très diversifiés, cela en revanche n'est pas pris en compte.

De la taxe aux quotas

Un système a quand même été mis en place à Rio qui consiste à revoir à Berlin en mars-avril 1995 (COP1, *Conference of the Parties*, 1^{re} session) l'ensemble des engagements pris, avec une grande pression pour que ces engagements soient transformés en termes quantitatifs et contraignants. L'administration américaine, alors dirigée par Bill Clinton, s'apprête à négocier sur une taxe. Elle n'a pas compris que les Français ne suivent cela que de façon très distraite, et que les Allemands ont passé un accord interne qui assure aux industriels qu'ils ne paieront rien. Que ceux-ci préfèrent les normes gratuites aux normes payantes, c'est tout à fait normal. En outre, comme la RFA a « absorbé » l'Allemagne de l'Est, elle peut afficher moins 25 % de baisse des émissions de CO₂ en 2010, ce qui lui permet de prendre un *leadership* fort, au nom de la vertu écologique, et avec un très fervent soutien des ONG. Comme en plus la conférence est à Berlin, les Américains sont « dos au mur » et doivent demander à Bill Clinton de changer de stratégie et d'opter pour des quotas, chose qu'ils ont toujours refusée jusque là.

Des quotas aux permis d'émission négociables

Une fois que ce choix est fait, deux positions sont possibles. Soit on pense qu'atteindre les objectifs ne coûtera strictement rien, et se fera même à coût négatif

tant le gaspillage est important. Comme ce n'est pas forcément crédible partout, on s'interroge quand même sur les coûts pour s'apercevoir que la réponse est très incertaine, et dépend de la prise en compte de l'évolution technologique, des mesures internes qui seront prises, etc. Cette incertitude induit qu'à partir du moment où le système des quotas est privilégié, il est évident pour beaucoup que des mécanismes d'échange sont indispensables, par souci d'efficacité plus que par idéologie. Une grève contre la forte taxation des carburants, comme celle que l'on a connue en France en septembre 2000, consolide cette position : entre imposer une taxe au risque de subir une quasi-révolution, et importer quelques droits d'émission, les responsables politiques font vite leur choix. Si l'on ne veut vraiment pas de permis échangeables, alors il ne fallait pas accepter les quotas.

Pourtant, ce n'est pas un raisonnement qui est fait en Europe de l'Ouest, où l'on continue pendant deux ans à se battre sur les politiques et mesures coordonnées (dont la taxe). On entre là dans un malentendu total entre les États-Unis et les Européens, et cette histoire est très importante, parce qu'elle se fait sentir encore aujourd'hui : l'équipe américaine qui est passée au système « quotas plus permis » est aussi l'équipe qui a échoué sur la réforme fiscale nationale. Elle pense finalement qu'elle va pouvoir imposer *via* les permis ce qu'elle voulait imposer *via* les taxes, c'est-à-dire un signal prix qui influe sur le comportement de la population. Certains envisagent même alors de taxer les éventuels profits que feraient les industriels avec les quotas et les permis d'émissions négociables. Le problème est donc que le malentendu est flagrant à Kyoto (COP3, décembre 1997) où les Européens se battent pour des quotas, le plus tôt possible, mais sans discuter vraiment des permis négociables qui en sont le corollaire incontournable.

Les engagements quantitatifs

À Kyoto, les Européens arrivent avec l'idée d'obtenir que l'on fixe les quotas d'émission à moins 15 % du niveau de 1990. Les Américains trouveraient, eux, raisonnable de ramener les ambitions à environ moins 7 %, et affichent donc un objectif de 0 % (stabilisation) à négocier. De leur côté, les Japonais sont prêts à accepter environ moins 5 %, ce qui leur demanderait déjà un gros effort. Ils demandent donc à ce que l'on tienne compte des puits de carbone, soutenus en cela par les Américains. Ce concept de « puits » consiste à comptabiliser le carbone de la biosphère terrestre, stocké grâce au maintien des forêts, voire à la reforestation, ainsi qu'à la transformation des méthodes de culture ; il permet de ne pas faire porter tout l'effort sur la diminution des émissions liées au secteur de l'énergie. Or, les Américains sont prêts à avoir une approche « net/net », dans laquelle on compte les puits en 1990, les puits de carbone séquestré en 2012, avant de faire la différence et d'ajouter ou de retrancher le résultat aux quotas des autres émissions d'un pays. Mais avec la proposition japonaise, on passe à une mécanique « net/brut », c'est-à-dire que si l'on progresse dans la séquestration on peut accroître d'autant ses droits d'émission. Les Américains évaluent leur potentiel en la matière à environ 3 ou 4 % du quota total autorisé en 2008-2012, et donc ils acceptent d'aller un peu plus loin dans leurs engagements.

L'environnement en débat

Comme les Européens ont des problèmes avec les permis négociables, ils reviennent de Kyoto en affirmant avoir accepté ce mauvais mécanisme de marché de droits « à la japonaise » contre une garantie solide qu'il sera encadré. Pour ce faire, les Allemands inventent un concept, le *concrete ceiling*, qui traduit le fait qu'un pays ne pourra pas importer de droits d'émission correspondant à plus de n % de ses abattements, n restant à fixer. Le premier problème est que cela suppose de savoir calculer les données nécessaires. Mais il faut aussi remarquer que, s'il est opérationnel, ce mécanisme, conçu pour limiter la capacité des Américains à acheter des droits d'émission, aboutit concrètement à faire payer beaucoup les Japonais, un peu les Européens, et très peu les Américains ! La raison en est très simple d'un point de vue économique : une limitation des échanges pèse le plus sur celui qui a la courbe de coût marginal la plus « pentue », et pénalise très peu en comparaison celui qui peut faire des abattements à bas coûts. Mais c'est l'accord politique qui a été endossé et légitimé par les quinze ministres de l'Environnement européens, y compris par ceux qui ne croyaient pas aux bienfaits du *concrete ceiling*. En effet, dans une union de quinze pays dans laquelle les divergences sont nombreuses, il est commode de se mettre d'accord sur un mécanisme dont on sait que de toute façon il ne servira *in fine* à rien. L'expression « *concrete ceiling* » a donc été répétée pendant deux ans et demi à toutes les conférences où l'Union européenne a voulu prendre la posture de *leadership* sans autre effet pratique que d'empêcher d'ouvrir le débat sur de vraies questions.

« Puits de carbone », *concrete ceiling* et *hot air* : les faiblesses d'un système

On comprend que, si l'on accorde beaucoup de puits à un pays, l'effort domestique nécessaire au respect de ses engagements quantitatifs peut être très limité, si bien que le résultat espéré en matière de mesures structurantes de long terme, à partir de signaux prix élevés, ne sera pas atteint. Le *concrete ceiling* est donc inefficace pour imposer la supplémentarité et il constitue une menace grave pour l'efficacité du système des permis (qui est un corollaire des quotas, comme on l'a vu).

Mais des quotas simplement mal évalués peuvent aussi avoir de lourdes conséquences. Prenons l'exemple de la Russie : les quotas qui lui sont accordés exigent qu'elle stabilise ses émissions de 2008-2012 au niveau de 1990. Mais l'intensité de la crise économique qu'elle traverse est telle que les estimations prévoient que la Russie, sans effort particulier, soit à 100, 200, voire 300 millions de tonnes en dessous de ses quotas d'émission autorisés de CO₂. Par son simple appauvrissement, elle pourra mettre sur le marché international des quantités énormes de permis d'émission, alors que beaucoup ont voulu imposer le système des quotas, qui joue directement sur les quantités et non sur les prix, pour être écologiquement rigoureux. Ces millions de tonnes de CO₂ vendables, que l'on appelle le « *hot air* » russe, est tout simplement le résultat d'une mauvaise négociation, dans laquelle on s'est trompé en trop pour les Russes (et sans doute en moins pour d'autres), notamment parce que les négociateurs n'avaient aucune rationalité économique. Les conséquences en sont assez immorales, puisque la situation est telle que l'appauvrissement d'un pays bénéficie directement à tous les autres.

Dans la mesure où une terrible récession économique permet d'obtenir les mêmes résultats en termes d'émissions que des économies d'énergie, la réalité du système ne permet pas de contester cette dynamique et de contraindre les Russes à quelque effort que ce soit en matière de dépollution. La seule possibilité serait éventuellement de contraindre les Russes à ne pas vendre leur *hot air* en mettant un plafond non seulement sur les achats de permis (c'est le *concrete ceiling*) mais aussi sur leur vente (un deuxième « plafond »). Mais là encore, l'économie nous dit que, si les quantités autorisées à la vente sont trop limitées, les vendeurs vont avoir un pouvoir de marché énorme, et garder leurs permis pour les vendre le plus cher possible.

On voit donc bien que le *ceiling* n'est pas une bonne solution, ce que tout le monde sait d'ailleurs depuis le début. Pourtant, le concept est omniprésent sur la table des négociations, peut-être parce qu'il permet de ne pas aborder les vrais problèmes.

Par la suite, face aux difficultés rencontrées aux quatrième et cinquième *Conferences of the Parties* (COP4 à Buenos Aires, en novembre 1998, et COP5 à Bonn, en octobre-novembre 1999), on prend le risque au nom de l'intégrité environnementale de ne pas conclure d'accord et de reporter les discussions sur COP6, en novembre 2000, c'est-à-dire en pleines élections américaines. Évidemment la délégation américaine est arrivée à la Haye dans un état de décontraction totale : elle ne pouvait rien lâcher.

2. La conférence de La Haye (COP6, novembre 2000)

Des objectifs quantitatifs inégaux et parfois très ambitieux

On arrive donc à COP6, où le problème qui se profile est que tout le monde sait bien que les objectifs fixés à Kyoto posent problème pour certains pays. Or, des jeux rhétoriques très dangereux, tenus même au plus haut niveau, laissent penser que, par exemple, les Américains n'ont un objectif de baisse des émissions « que » de 5,2 %, c'est-à-dire facile à atteindre. Mais la tendance actuelle d'émissions de CO₂ donne, selon les modèles, entre +20 et +35 % entre 1990 et 2012, ce qui, compte tenu de l'objectif de -5,2 %, donne au total un objectif situé entre -25 et -40 % d'abattement en dessous de la valeur de référence (sans contrainte carbone) ! C'est un taux de décarbonisation de l'économie, de découplage entre croissance économique et consommation d'énergie fossile, qui n'a jamais historiquement été vérifié nulle part dans le monde. C'est d'autant plus important pour l'économie qui croît le plus sur la planète. Les États-Unis ont certes des coûts d'abattement plus faibles que l'Europe, mais ils ont aussi une économie et une démographie qui croissent beaucoup plus vite. Comme il s'agit du pays le plus puissant au monde et que sa signature est indispensable à tout accord, il serait préférable de ne pas oublier cette réalité. La situation est d'ailleurs tout aussi

L'environnement en débat

compliquée pour le Japon, dont la croissance économique est moindre mais qui a des coûts d'abattement interne très forts. Pour donner un ordre de grandeur, au Japon les coûts d'abattement se situent entre 300 et 1000 dollars par tonne. L'idée apparaît donc qu'il faudra bien accepter, à un moment ou à un autre, de donner des garanties sur les coûts d'abattement, c'est-à-dire de leur imposer une limite de prix plafond.

Mais lors de la campagne électorale américaine, Georges W. Bush déclare que le protocole de Kyoto est dangereux parce qu'il va forcer les citoyens américains à « marcher pour aller au travail » (« *walk to work* »). La question devient donc de savoir comment empêcher, en pleine bataille électorale, que ceci soit utilisé pour ne pas ratifier l'accord. Deux approches sont alors possibles.

Pénalités prédéterminées et fonds d'observance, ou puits de carbone ?

La première possibilité consiste à donner des garanties pour que les coûts d'abattement soient contrôlés par un prix plafond. Cela revient à reconnaître que certains industriels risquent d'avoir des problèmes, mais à prendre néanmoins pour hypothèse que les économies occidentales ne connaîtront pas de crise économique forte à cause des mesures prises sur le carbone, et donc à se mettre d'accord pour que, dans le système d'observance, une pénalité au montant prédéterminé soit prévue. Il est très important que ce montant soit fixe pour que les industriels sachent combien au maximum ils vont dépenser par tonne de carbone émise en l'absence de droit d'émission. Certes, les Français voudront peut-être que la pénalité soit fixée à 100 dollars la tonne et les Américains à 50 dollars, mais au moins le débat sera clair, lisible. L'avantage est que si ces pénalités sont versées à un fonds d'observance dont l'utilisation est consacrée au financement de projets d'abattement dans les pays en développement, cela permet, d'une part, de compenser le dépassement de quota du pays sanctionné, et, d'autre part, d'avoir l'approbation des pays du Sud qui, à l'image du Brésil en 1997 à Kyoto, demandent souvent qu'un tel mécanisme soit mis en place afin de compenser la baisse tendancielle de l'aide publique au développement. Mais cette approche a deux types d'opposants. D'une part, une partie des industriels comprend que cela implique que l'État américain accepte d'avoir un prix du carbone pouvant monter à 50 dollars la tonne émise si la pénalité est, par exemple, fixée à ce niveau ; cela constituerait une véritable révolution. D'autre part, certains mouvements écologistes y sont également opposés car cela constituerait des quotas supplémentaires qui nuiraient à l'intégralité environnementale de l'objectif global de Kyoto et donc à la raison même de leur soutien au système des quotas avec permis échangeables.

La deuxième approche possible passe par les puits de carbone. Concrètement, elle consiste à s'accorder des droits d'émission supplémentaires, ce qui permet de respecter – au moins en apparence – les engagements pris.

Les négociations de La Haye : construction d'un échec

À la conférence de La Haye en novembre 2000, la délégation européenne martèle pendant quinze jours qu'il faut être strict, « *tough* » et « *strong* », rester sur le pied de guerre jusqu'au dernier jour pour refuser les puits dans les mécanismes de développement propre (MDP). Mais pour réussir à mettre une certaine pression sur les USA, il lui faut des alliés, qu'elle espère trouver dans les pays en développement en l'occurrence. Hélas, pendant que l'on discute à quinze sur les façons d'être « strict, *tough* et *strong* », on ne se tourne pas assez vers ces pays en développement. Et surtout, chaque fois que l'on essaie, nous Français, de proposer par exemple une taxe sur les échanges de permis, les Anglais, et d'autres pays comme l'Espagne, s'y opposent, même si quelques-uns nous soutiennent, à l'image des Pays-Bas. Nous n'arrivons en tous cas pas à mettre sur la table des négociations un « paquet cadeau » pour les pays en développement, si bien que nous avons, au final, bien peu d'alliés dans le monde.

Enfin, le matin même du dernier jour de la conférence, voyant qu'aucun accord n'est en vue, Jan P. Pronk, le secrétaire général de la conférence et ministre de l'Environnement des Pays-Bas, propose un texte. Ce texte est perçu par les Européens comme inacceptable puisqu'il donne beaucoup d'importance aux puits de carbone (de l'ordre de 40 millions de tonnes en cumulé). Il prévoit également un « paquet » intéressant pour les pays en développement, stipulant par exemple que si les pays occidentaux ne se décident pas à mettre en place un fonds d'aide aux abattements dans les pays du Sud de plus d'un milliard de dollars, alors une taxe sur les échanges sera levée. Cette proposition, inacceptable pour les puits, vide de tout contenu le système de *compliance* et « d'observance » basé sur un montant de pénalité prédéterminé. En effet, entre temps certaines ONG américaines se mobilisent contre le fonds d'observance, lui préférant un système dans lequel la pénalité consistera à récupérer dans un deuxième temps les tonnes illégalement émises : un pays auquel il manque 100 tonnes de permis d'émission à un moment donné devra en restituer 120 plus tard, ou 150 encore plus tard s'il n'a pas déjà « remboursé » son crédit, puis 170, etc. Mais on pourrait fixer le remboursement à 200 ou 300 tonnes, cela ne changerait finalement pas grand chose puisque l'on se retrouve dans un système « d'emprunt sur le futur » en fait, sans aucune garantie d'apurement de cette dette, système qui était en théorie condamné par l'Union européenne.

Il faut savoir que les Allemands venaient avec une contrainte majeure de leur ministère des Finances, imposant qu'un accord éventuel ne coûte rien à l'Allemagne malgré sa sortie du nucléaire et sa volonté de respecter les objectifs de Kyoto, tout en n'ayant pas trop recours aux mécanismes de flexibilité. Dans ces conditions, il devenait compliqué de faire une réponse rapide au texte de M. Pronk qui, de fait, pouvait être perçu comme trop favorable aux États-Unis (notamment parce que l'Europe s'est mise à négocier trop tard, et n'a pas négocié jusqu'au dernier jour, jusqu'à la dernière nuit – en interne peut-être, mais en tous cas pas avec les autres). Dix pays européens se mettent finalement d'accord sur un texte de secours, qui exclut le nucléaire des mécanismes de développement propre destiné à des projets dans les pays en voie de développement. Ce dernier

L'environnement en débat

point fragilise bien entendu la présidence française de l'Union et, en particulier, la position de M^{me} Voynet dans la négociation. La délégation allemande explique que le contribuable allemand n'acceptera pas de payer le moindre Deutsche Mark pour le tiers monde sauf si l'accord est « environnementalement sûr », c'est-à-dire si le nucléaire n'y est pas favorisé.

La marge de manœuvre est donc extrêmement faible. Pendant la dernière nuit, une ultime tentative de trouver un accord est conduite par la France, l'Allemagne et l'Angleterre autour d'un texte qui renforce les conséquences de la « non-observance » (*compliance*), abandonne la supplémentarité mais rouvre la discussion sur les puits. Néanmoins, quand ce texte revient en examen européen, l'écart est tellement grand par rapport à ce que les différents ministres ont dit pendant une semaine qu'ils ne peuvent l'accepter tant ils ont le sentiment de ne pas pouvoir le « vendre » dans leurs pays respectifs.

Conclusion

Je voudrais pour finir simplement rappeler que, maintenant que la conférence est terminée, les contacts sont toujours en cours et la négociation continue. Je ne suis pas sûr d'être optimiste sur son issue, mais il est évident que beaucoup de gens commencent à prendre peur du vide absolu représenté par Georges W. Bush.

Table ronde

Yann Laurans

Ma première remarque est que j'ai l'impression que les économistes qui travaillent sur l'effet de serre aujourd'hui ne travaillent presque plus que sur les instruments économiques qui s'y rapportent, à travers le débat sur les avantages et inconvénients respectifs des taxes, quotas, normes, etc. Je me demande où sont les analyses faites par les économistes du problème de l'effet de serre lui-même et non pas des concepts, des instruments qui sont mis en œuvre et discutés dans le cadre des négociations internationales. Quel est le problème de fond ? Comment se pose-t-il pour les économies du Nord, pour celles des PECO (Pays d'Europe centrale et orientale), pour celles du Sud ? Comment se posera le problème dans trente ans ? Quels scénarii de développement peut-on faire ? Comment peut-on les comparer entre eux ? Je sais que ces travaux existent en fait, mais je m'étonne que l'on en entende de moins en moins parler, que l'économie ne soit plus convoquée que pour négocier les instruments. Il me semble que cette discipline a bien d'autres choses à nous apprendre. Paradoxalement, les économistes de l'effet de serre apportent donc une plus-value sur ce qui est structurant dans la négociation diplomatique d'aujourd'hui (les instruments, les concepts), alors que, dans le même temps, ils expriment volontiers une vision décalée, voire de rejet vis-à-vis des caractéristiques du système de négociation pour lequel ils interviennent.

La deuxième chose, c'est que, si les économistes s'intéressent aux concepts qui sont mobilisés, manipulés, déformés par les négociations, ils ne peuvent pas en même temps considérer ces dérives « hypnotiques » comme des épiphénomènes, des contingences un peu gênantes de la négociation. Comment l'économie peut-elle prétendre intervenir dans les discussions, dans

les négociations, sans s'intéresser à toutes ses caractéristiques sociopolitiques, diplomatiques ? Ces caractéristiques sont structurelles des négociations. Il n'est certes pas facile d'en rendre compte avec les instruments de l'économie. Mais si les économistes veulent avoir des choses à dire sur les mécanismes de la négociation, il faut qu'ils essaient de les intégrer.

Pour prendre un exemple caractéristique, dans ton article récent paru dans *Études*¹, tu expliques que rejeter les permis d'émission négociables au motif moral qu'ils autorisent à polluer est absurde puisque les autres instruments sont aussi des autorisations de polluer. Je te rejoins complètement sur ce point. Tu ajoutes que les négociateurs ont tort de ne pas suivre ce raisonnement basé sur les critères de rationalité des économistes. Mais cela, cette attitude des négociateurs, est plutôt une donnée qu'il faut essayer d'intégrer dans les analyses.

Laurent Mermet

Mon objectif est d'essayer d'ouvrir le dialogue avec les travaux sur les grilles d'analyse de la négociation, à partir de la présentation de Jean-Charles Hourcade qui est à la fois un témoignage sur une négociation et son analyse de l'intérieur.

J'ai déjà mentionné en début de séance un ouvrage de 1993 édité par Sjöstedt², dans lequel un groupe de chercheurs a comparé onze études de cas sur des négociations internationales, allant de l'ozone aux pluies acides en passant par le Rhin ou la désertification. La méthode qu'ils ont utilisée est fondée sur la grille d'analyse de Faure et Rubin³, que Yann Laurans a projetée dans son exposé et qui comprend cinq rubriques principales : les acteurs, la structure de la négociation, la stratégie, le processus et le résultat. Ils ont identifié douze caractéristiques des négociations environnementales : (1) ce

1. Hourcade (J.-C.), 2000, « Le climat est-il une marchandise ? », *Études*, n° 3933, septembre 2000, pp. 161-171.

2. Sjöstedt (G.) (ed.), 1993, *International environmental negotiation*, IIASA-SAGE, Londres, pp. 17-26.

3. Faure (G.-O.), Rubin (J. Z.), 1993, « Organizing concepts and questions », in G. Sjöstedt, *International Environmental Negotiation*, IIASA-SAGE, Londres, pp. 17-26.

sont des négociations multilatérales engageant des acteurs aux rôles extrêmement diversifiés ; (2) ces négociations portent en général sur un très grand nombre d'enjeux ; (3) les problèmes environnementaux traités sont souvent transfrontaliers ; (4) l'incertitude technique et scientifique y joue un rôle central ; (5) la dissymétrie des pouvoirs y est très importante, alors que la plupart des analyses de négociations qui existent portent sur des situations relativement équilibrées ; (6) il existe normalement un intérêt commun aux parties prenantes de ces négociations environnementales ; mais (7) la perception des enjeux à court terme est négative¹ ; (8) il s'agit de négociations à longue échéance ; (9) les acteurs ne cessent de changer, de se transformer, d'être remplacés ; (10) l'opinion publique joue un rôle majeur ; (11) les solutions sont en général des mécanismes institutionnalisés ; et (12) l'enjeu central est la création de nouveaux régimes et de nouvelles règles de gestion.

Il me paraît frappant de constater que ces caractéristiques se retrouvent très bien dans le cas des négociations sur l'effet de serre. En particulier, il est clair qu'elles ont pour but principal de répartir des inconvénients à court terme, et que l'intérêt commun à long terme tend à disparaître de la discussion.

Dans la conclusion de l'ouvrage de Faure et Rubin, Zartmann, qui est politologue, nous explique sa préoccupation émergente sur ces négociations d'environnement : elles nous sont présentées comme des processus d'apprentissage ou de sensibilisation (*consciousness raising*). Or, le problème est qu'une fois que certaines expressions entrent dans ce processus d'apprentissage, elles prennent facilement valeur de répartition des avantages et des inconvénients. Zartmann, dès 1992, en comparant les négociations environnementales avec d'autres (économiques, par exemple), affirme que de tels mécanismes d'apprentissage basés sur un vocabulaire de bonne volonté n'ont guère de chance de se convertir en mécanismes opérationnels so-

lides. Au contraire, ce résultat ne peut être atteint que par une négociation claire des contreparties et des concessions entre les différentes parties prenantes. Je crois que cela éclaire bien ce qui se passe depuis la conférence de Rio, en 1992, au cours de laquelle on a adopté un langage d'apprentissage collectif – celui du développement durable – la difficulté demeurant de convertir cet acquis en des échanges clairs d'avantages et d'inconvénients, notamment entre des pays.

Reste une question très importante : est-il besoin de faire de la recherche sur les négociations, d'avoir des grilles d'analyse structurées pour dire ce qui précède ? N'est-ce pas le type de message que l'on peut simplement tirer de la culture des négociateurs ? C'est une question que je me suis posée, face à un récit comme celui de Jean-Charles Hourcade. Je répondrais que ce type de recherche a trois objectifs :

1 – **améliorer la lisibilité** : le récit qui nous a été proposé est à la fois une relation et une interprétation de ce qui s'est passé. Autrement dit, sont combinées, d'un côté, une mise à plat du processus, et, de l'autre, une interprétation, c'est-à-dire un ensemble de remarques : qui a commencé ? qu'est-ce qui a déclenché tel ou tel événement ? où sont les points importants ? Or, si l'on veut avoir un débat collectif sur ce qui se passe au cours d'une négociation donnée, il faut pouvoir poser une description du processus avant ou en tous cas indépendamment des interprétations différentes que chacun peut faire. Ainsi, pour débattre de la contribution de Jean-Charles Hourcade, on a besoin d'un cadre commun de mise à plat du processus : c'est ce que nous offre une grille d'analyse comme celle de Faure et Rubin, qui n'interprète pas, ne demande pas de prise de responsabilités ;

2 – **favoriser l'évaluation et la hiérarchisation des caractères explicatifs des arguments proposés dans les récits** : en 1965, Walton et McKersie² ont proposé un des premiers modèles qualitatifs d'analyse de la négociation. Ils y distinguent quatre dimensions à analyser : (1) une dimension distributive, celle du « partage

1. Faure (sociologue) et Rubin (psychologue) ont écrit que « l'histoire a été définie comme la science des malheurs (*misfortune*) de l'humanité ». En empruntant à la même logique, on pourrait définir la négociation environnementale comme un processus qui a pour but de « distribuer les désagréments entre les protagonistes »...

2. Walton (R. E.), McKersie (R. B.), 1965, *A behavioral theory of labor negotiations. An analysis of a social interaction system*, ILR Press, Ithaca, New York, 2nd ed., 1993.

du gâteau », qui, dans notre cas, consiste à se partager les désagréments occasionnés par une baisse des émissions de gaz à effet de serre ; (2) une dimension intégrative, qui rend compte du fait que toute négociation est aussi une tentative d'arriver à un accord qui ait une valeur pour toutes les parties engagées (« jeu à somme positive ») – ici on voit à quel point cette tentative est fortement affirmée dans le discours mais ne parvient pas à jouer un rôle concret dans la négociation ; (3) une dimension de relations entre les parties prenantes, puisque la négociation fabrique un système de relations entre elles. C'est parfaitement illustré par l'exposé de Jean-Charles Hourcade, dans lequel on s'aperçoit qu'il y a une véritable culture de la négociation sur le changement climatique, avec son propre dialecte fait de « net/net », de « net/brut », de « puits » (*sinks*), de « *concrete ceiling* », de « *floor prices* », de « supplémentarités », de « *hot air* » russe, de COP4, 5, 6, de CDM, de « paquet de Pronk », etc. La négociation fabrique donc sa propre culture et sa propre scène ; (4) une dimension de négociation interne à chacune des parties prenantes entre les négociateurs et leurs mandants. Ce modèle me paraît d'une grande pertinence sur la question du changement climatique alors qu'il a été proposé par Walton et McKersie sur la base de l'analyse des négociations syndicales. Toutes ces convergences plaident clairement pour une unité du thème de la négociation et de ses analyses au delà des champs d'application ;

3 – **permettre une réflexion sur les préconisations** : la remarque qu'a faite Yann Laurans à propos des incinérateurs vaut aussi pour l'effet de serre. Un des concepts les plus heuristiques développés par les auteurs sur la négociation est celui introduit par Raïffa en 1982¹ de prescriptions symétriques et dissymétriques. Lorsque plusieurs parties négocient, on voudrait évidemment pouvoir les conseiller en analysant leurs négociations. Mais qui conseille-t-on ? Est-ce qu'on conseille les différentes parties en même temps (préconisations symétriques) ou l'une des parties face aux autres (préconisations dissymétriques) ? Il est clair qu'une des raisons pour lesquelles les préconisations sur la négociation apparaissent fréquemment triviales,

c'est qu'en public on n'émet que des recommandations symétriques. Or, c'est bien souvent l'un des négociateurs qui dans une situation donnée va pouvoir faire avancer la négociation. La formulation de préconisations dissymétriques est donc essentielle, et est grandement favorisée par une mise à plat des processus, des intérêts en jeu, par une clarification de la relation entre l'analyste, la partie prenante en négociation et le forum de négociation en tant qu'ensemble d'acteurs ayant intérêt à se mettre d'accord.

Dominique Dron

Je remarque qu'il y a un mélange de motivations, d'arguments qui se réfèrent soit aux coûts politiques, soit aux coûts économiques : je me demande lequel de ces deux registres a le plus de poids.

Jean-Charles Hourcade

Pour répondre à Yann Laurans, je dirais qu'en tant qu'économiste je ne prétends pas que les autres soient irrationnels : je refuse simplement des positions soi-disant vertueuses qui cachent en fait des tactiques tout autres. Les mots utilisés ont en ce sens un poids très lourd. Prenons l'exemple de la « flexibilité » : historiquement, et contrairement aux idées reçues, les économistes américains étaient favorables aux taxes, et beaucoup le sont encore. Pourtant, les quotas se sont imposés, si bien que les Américains ont été obligés d'introduire la notion de flexibilité pour préserver des marges de manœuvre dans cette nouvelle contrainte administrative qui promettait d'être très rigide. Or, pour toute une partie de l'opinion publique française, la flexibilité, c'est mal ! Le même contenu aurait été perçu très différemment chez nous s'il avait été présenté dès le début comme un mécanisme permettant de corriger l'équilibre international injuste issu du système de quotas. De même, la notion de « prix prédéterminé d'observance » aurait été accueillie beaucoup plus favorablement aux États-Unis si elle avait été nommée ne serait-ce que « pénalité prédéterminée d'observance ». Un ancien ministre gaulliste avait dit que les décideurs français avaient, à deux

1. Raïffa (H.), 1982, *The art and science of negotiation. How to resolve conflicts and get the best out of bargaining*, The Belknap Press of Harvard, University Press, Cambridge, MA, 12th ed., 1994.

L'environnement en débat

reprises, pris des décisions sur la filière nucléaire « sous hypnose » : je pense que beaucoup de décisions prises dans le cadre des négociations sur l'effet de serre le sont sous hypnose, par des personnes qui sont enserrées dans des codes et des sémantiques trompeuses. Bien sûr, les économistes, comme les autres, ont tendance à s'autohypnotiser en ne réfléchissant pas assez à la puissance des mots qu'ils emploient : typiquement, l'expression « droit à polluer » a été employée de façon absolument inconsciente.

Je voudrais maintenant insister sur le fait que les négociations sur le climat (comme sur l'implantation d'incinérateurs) se jouent à plusieurs niveaux. L'Europe négocie certes avec les autres pays ou groupes de pays, mais les Quinze négocient également entre eux en permanence. Le problème est que ces négociations intra-européennes, qui regroupent responsables politiques, experts, scientifiques, etc., pour préparer

les grandes réunions internationales, aboutissent à une position consensuelle qui est figée beaucoup trop tôt. Une des grandes faiblesses de l'Europe dans les négociations internationales est qu'elle n'a pas de position de repli, car celle-ci remettrait fatalement en cause certains intérêts nationaux, qui sont très hétérogènes sur bien des points. Le jeu d'alliances interne à l'Europe est susceptible de délégitimer n'importe quelle idée ou position. Un bon *timing* devrait lui permettre de conserver le plus longtemps possible une certaine flexibilité, sans laquelle son *leadership* international est fortement remis en cause.

Enfin, pour répondre à Dominique Dron, je suis en effet d'accord sur le fait qu'il y a dans les négociations un arbitrage entre coût politique et coût économique. Pour l'instant, les Américains privilégient le coût politique : le coût économique se paiera inmanquablement plus tard, et l'on se demandera pourquoi...

Discussion avec le public

Cédric Philibert

Agence internationale de l'énergie

Je voudrais essayer d'apporter des éléments de réponse à la question posée par Yann Laurans : pourquoi les économistes travaillent-ils seulement sur les instruments ?

D'abord, il faut souligner que l'analyse coûts/bénéfices du changement climatique a pratiquement échoué pour l'instant. En fait, il y a des coûts à payer maintenant pour des bénéfices à long terme sous forme de changement climatique évité. Cela ne veut pas dire que le changement climatique ne peut pas être perçu dès maintenant, mais que les effets actuels ne peuvent déjà plus être évités, alors que l'on peut agir sur ceux susceptibles d'intervenir dans cinquante ans. Le problème est que l'on sait très mal évaluer les coûts du changement climatique (ou les bénéfices du non-changement), puisque ceux qui pourraient à terme se révéler les plus significatifs sont des coûts non marchands, donc non mesurables en termes monétaires, qui correspondent à tout ce à quoi on ne peut pas s'adapter, ce qu'on ne peut pas remplacer, ce qu'on ne peut pas reproduire avec les moyens dont on dispose, essentiellement les écosystèmes et la biodiversité. On ne sait ni leur donner une valeur présente, ni une valeur dans cent ans, et on sait encore moins tenir compte d'un taux d'actualisation qui permette de leur attribuer une valeur présente qui soit significative dans le cadre d'une analyse coûts/bénéfices. Ainsi, en pratique ce type d'analyse conduit à mesurer les coûts des mesures à prendre mais ne permet pas de les comparer avec leurs bénéfices attendus. Les économistes en sont bien conscients, qui se concentrent donc pour l'instant sur la question de comment réduire les coûts de manière à rendre l'action possible et les populations prêtes à en payer le prix : c'est une des raisons pour lesquelles la discussion se concentre sur les instruments.

Ensuite, il y a clairement un problème avec le corpus théorique de l'économie sur la négociation. Dans un monde de chefs d'États souverains, sans arbitrage ultime, sans « État mondial », on se trouve dans une situation, dé-

crité par Coase, dans laquelle la théorie prescrit que ceux qui vont subir le plus de désagréments du fait de l'objet de la négociation – en l'occurrence le changement climatique – offrent des compensations à ceux qui vont supporter les coûts de l'action. C'est, théoriquement, la seule façon d'obtenir un accord mutuellement avantageux. Dans le cas qui nous intéresse ici, cela signifie que les pays en développement devraient payer les pays industrialisés pour qu'ils limitent leurs émissions de gaz à effet de serre. Cela pose un problème évident et disqualifie quelque peu ce cadre théorique pour les négociations qui nous intéressent.

Jacques Weber

IRD

L'exposé de Jean-Charles Hourcade porte à mon avis sur deux éléments principaux : les instruments, et la contrainte ou « observance ».

Il est donc dommage, premièrement, que l'on ne se réfère jamais pour l'effet de serre à des systèmes de gestion qui ont déjà l'expérience de la négociation internationale et de la mise en œuvre d'une régulation, à commencer par le secteur des pêches depuis cinquante ans.

Deuxièmement, il est étonnant qu'on continue à opposer marché de droits et taxes, sauf pour rappeler à l'occasion que c'est équivalent du point de vue économique, ce qui est secondaire puisqu'il s'agit essentiellement d'un problème d'accès et d'usage. On ne voit toujours pas la place de tout cela dans un continuum de négociations. (1) Quels sont les objectifs ? (2) Quels sont les acteurs ? On ne sait pas quels sont les acteurs de la négociation à l'heure actuelle, car ils sont différents selon que l'on parle, par exemple, de marché de droits ou de mécanismes de développement propre. (3) Comment définit-on la situation finale ? On peut admettre que cette question a été à peu près réglée à Kyoto en 1997, avec une stabilisation des émissions au niveau de 1990. Et enfin, mais ce n'est qu'un point parmi les autres, (4) quels instruments met-on en œuvre pour atteindre cette situation finale ? En particulier, on ignore encore quelle doit être la distribution initiale des droits, alors que c'est sur cette question, me

L'environnement en débat

semble-t-il, que la conférence de Buenos Aires a échoué en 1998, de même, au fond, que celle de La Haye le mois dernier. Enfin, (5) la question de la *compliance* se décline ainsi : qui suit les coûts ? qui effectue les contrôles ? qui définit les sanctions et qui les met en œuvre ? quelles procédures d'ajustement dans le temps peuvent être prévues ? Rien de cela ne figure dans les résultats de la conférence de La Haye.

Bernard Barraqué

LATTS-ENPC

Je voudrais souligner à quel point la presse française a mal rendu compte du déroulement des négociations de La Haye. Cela tient à mon avis à un grave manque de connaissance des journalistes français, et probablement également de la délégation française, sur ce qu'est la culture de l'environnement dans notre pays. Mais cette ignorance est encore plus profonde concernant les autres pays européens. Si l'on ajoute à ce déficit complet d'interconnaissance que l'on a souvent négligé les « petits pays » (Autriche, Danemark, Pays-Bas, Suède, etc.) au profit du trio Allemagne-France-Royaume Uni, on comprend déjà mieux que la présidence française de l'Union européenne ait échoué sur cette affaire. Elle a échoué à porter les problèmes européens au nom des Quinze et à produire une négociation sur des bases solides.

Les causes de l'échec sont aussi plus anciennes, puisque, dès le début, les engagements pris à Kyoto n'ont été respectés ni par les Américains ni par les Japonais. Or, face à ces obstacles, si l'on interprète le fond de la négociation, je crois que les économistes ont trop tendance à faire confiance aux instruments pour surmonter les lacunes des États, comme si mettre en place des marchés de droits d'émission allait permettre de réintroduire progressivement un système de sanctions. Mais le marché ne crée pas l'État, c'est l'État qui crée le marché et les deux vont alors de pair. Pour aplanir cette opposition stérile entre l'État, c'est-à-dire la taxe et la réglementation, et le marché, quand on est dans une « jungle », une situation dans laquelle il n'y a pas d'État et pas encore de marché, il faut commencer par constituer une communauté d'acteurs qui réduisent entre eux les coûts de transaction. L'exemple des pêches cité par Jacques Weber est en effet très évocateur à ce titre.

Jean-Charles Hourcade

D'abord, je tiens à préciser que je suis mal placé pour défendre les économistes – et donc pour être attaqué en tant que tel – puisque je ne me considère pas moi-même comme un économiste à part entière.

Ensuite, sur la question culturelle soulevée par Bernard Barraqué, je dirais que les problèmes, bien réels, de méconnaissance des différences de culture qui gênent l'élaboration d'un consensus ne sont propres ni aux économistes ni aux Français. Cela fait partie de la difficulté des négociations, même une fois que l'on a conscience de cette variété culturelle, et n'a rien à voir avec un quelconque mépris pour tel ou tel pays.

De plus, je crois qu'il est faux d'affirmer que les économistes ont pensé que l'on pouvait mettre en place des marchés de droits à polluer sans État. Dès 1993, j'ai participé avec d'autres collègues économistes à un travail de l'agence internationale de l'énergie qui faisait le point sur les permis d'émission négociables et sur les instruments de l'analyse économique. La conclusion, unanime, était qu'un système de droits d'émission suppose des règles, un système juridique et un État. Pour ma part au moins, il ne saurait y avoir d'ambiguïté à ce sujet.

Quatrièmement, je préciserai pour mémoire que la conversion de l'administration américaine au principe du marché de droits à polluer est le fait de juristes contre l'avis d'économistes (je pourrai citer les noms, si besoin). Il me semble donc vain de chercher à élever des barrières entre les économistes et les autres scientifiques, alors que le vrai enjeu est de réussir à construire un débat européen satisfaisant en tenant compte des particularités institutionnelles de chaque pays, liées à son histoire.

Quant à créer une communauté d'acteurs, il faut savoir que, depuis Rio, les objectifs sur le développement durable, et sur le changement climatique en particulier, sont des plus flous, et que seule la sémantique masque les désaccords (« stabiliser les émissions à un niveau qui ne provoquera pas de catastrophe sur l'écosystème »). Les conflits sont donc aussi réels que bien ancrés, si bien que les mécanismes de *compliance* prennent toute leur importance. Or, si l'on prend pour hypothèse qu'aucun pays ne déclarera une guerre aux États-Unis, ni même à

l'Allemagne ou à la France, la seule solution possible est qu'un pays qui ne respecte pas ses engagements et qui se trouve en situation de non-observance se voie infliger des sanctions douanières par la communauté des nations. Pourtant, les parties prenantes aux négociations ne se sont jamais montrées favorables à ce mécanisme, jugé trop dangereux et conférant trop de pouvoir à l'Organisation mondiale du commerce. C'est bien un problème politique beaucoup plus qu'économique.

Bernard Barraqué

LATTS-ENPC

Mais comment faire confiance à l'OMC pour établir des barrières douanières alors qu'elle se consacre entièrement à essayer de les supprimer ?

Jean-Charles Hourcade

Je ne dis pas que l'OMC est une institution idéale, mais c'est une solution qui s'offre à nous pour l'instant. Sans ce type de mécanisme, il se passe toujours la même chose historiquement : prenons l'exemple du système de Bretton-Woods de parité or des monnaies des pays de l'Ouest. Contrairement à ce que pensent beaucoup de personnes, il ne reposait sur aucun document signé par les différentes parties, c'était un simple *gentlemen's agreement*. Le jour où les Américains ont décidé de rompre cet accord, le 15 août 1971, ils n'ont eu qu'à le faire. Je suis donc persuadé que, sans un mécanisme clair et bien réglementé permettant à un pays de porter plainte contre un autre qui ne respecterait pas ses engagements, il n'y a aucune perspective réaliste de *compliance*.

Quant à la question de Cédric Philibert sur les défaillances du corpus théorique de l'économie sur la négociation, je n'ai malheureusement pas de solution à proposer. L'économie peut participer efficacement à la réflexion sur de nombreuses questions, de la prospective énergétique aux instruments de limitation des émissions de gaz à effet de serre, mais elle est peu performante sur certains sujets, dont la négociation fait assurément partie au moins pour ce qui est de l'économie classique.

Yann Laurans

À la fin de la table ronde, Jean-Charles Hourcade évoquait le problème du vocabulaire utili-

sé et de son effet hypnotique. Je crois que c'est un problème plus central qu'il n'y paraît, car il reflète un déphasage entre le langage de la négociation diplomatique et le contexte physique, concret, des situations qui conduisent à négocier. Il me semble donc primordial que les économistes qui travaillent sur les instruments, au cœur des négociations, dialoguent davantage avec ceux qui travaillent sur des questions plus globales, comme le développement ou la prospective énergétique.

Cédric Philibert

Agence internationale de l'énergie

À propos de l'allocation initiale des droits et du rôle de cette question dans l'échec des négociations à Buenos Aires et La Haye, je voudrais préciser qu'elle a été en partie réglée à Kyoto : les droits d'émission ont été répartis entre tous les pays de l'Annexe 1. Seuls les droits des pays en développement n'ont donc pas encore été limités. En revanche, il est vrai que les négociations de La Haye sont revenues sur les acquis de Kyoto à travers le calcul des puits de carbone ; mais n'oublions pas que ces puits étaient déjà présents dans la convention de Rio (1992), dans le protocole de Kyoto, et que s'ils restaient à préciser, on ne doit pas pour autant considérer qu'ils ont surgi brutalement du néant. Bien sûr, les précisions qui devaient être apportées ne sont pas sans influence sur l'allocation initiale des droits, si bien qu'il est absurde d'avoir décidé des chiffres de réduction des émissions de chaque pays de l'Annexe 1 avant de préciser sur quoi ces chiffres allaient porter. En tous cas, le mécanisme des puits de carbone n'est pas à rejeter en bloc : il comporte des avantages dont il serait dommage de se priver (notamment en termes d'incitation à la reforestation et à l'arrêt de la déforestation), même s'il véhicule également de vrais dangers (menaces sur la biodiversité, effets sociaux pervers des incitations, etc.).

Je voudrais par ailleurs souligner qu'il est faux d'affirmer que c'est le non-respect des engagements de Kyoto qui a conduit à l'échec de La Haye. En effet, ces engagements portent sur la période 2008-2012, si bien que personne évidemment ne peut dire aujourd'hui qui a ou n'a pas, qui va ou ne va pas respecter ses engagements. En tous cas, je suis d'accord avec Bernard Barraqué pour dire que la France et

L'environnement en débat

L'Union européenne ont raté cette négociation, et que la France a de ce point de vue raté sa présidence de l'Union ; c'est sans doute, en effet, en partie par méconnaissance des cultures environnementales de ses partenaires. Mais je crois aussi que les différents pays se sont beaucoup intoxiqués eux-mêmes en maintenant l'opinion publique dans un état de méconnaissance grave de ce qui avait été négocié à Kyoto. Ils ont laissé croire qu'ils y avaient seulement adopté des objectifs, les discussions sur les moyens (notamment pour savoir si l'on utilise ou non les mécanismes de marché) étant reportées à La Haye. Or les mécanismes de marché sont dans l'accord de Kyoto, si bien qu'il ne s'agit plus d'être pour ou contre mais d'en préciser la mise en œuvre. Il aurait donc été préférable de faire œuvre de pédagogie en expliquant exactement ce que chacun avait accepté de signer, plutôt que d'occulter tout ce qui dépassait la limitation quantitative des émissions.

En outre, les mécanismes de marché envisagés ne sont pas intrinsèquement mauvais. L'attribution à Kyoto de droits d'émission revient à créer de la régulation là où il y avait des droits illimités, avant de définir les mécanismes permettant d'améliorer l'efficacité du système. Dans ce cadre, les permis se rapprochent beaucoup d'une solution efficace et équitable. Ils font, en effet, réduire les émissions des pays industriels davantage que celles des pays en développement, alors que c'est vraisemblablement chez ces derniers que se trouve le potentiel de réduction le moins cher. Les émissions n'y sont certes pas très élevées, mais les infrastructures y restent pour l'essentiel à construire, ce qui offre de nombreuses occasions de procéder à des réductions d'émissions, par rapport à un avenir tendanciel, peu onéreuses. Au fond, les permis introduisent la possibilité de déconnecter l'efficacité de l'allocation finale des droits et l'équité de leur allocation initiale.

Jacques Weber

IRD

Je voudrais vous faire part d'une grille de lecture qui aide à analyser les négociations sur la mise en place de tout système de régulation. Elle comporte neuf points (sans ordre chronologique) :

1 – quels sont les objectifs ? Même s'ils sont flous, il faut s'interroger à leur sujet ;

2 – quels sont les acteurs de la négociation et de la mise en œuvre du système de régulation ?

3 – quelle est la situation initiale ? S'il n'y a pas agrément sur la situation initiale, la suite est forcément difficile. À Kyoto, on s'est à peu près mis d'accord sur une situation initiale ;

4 – quels sont les instruments à privilégier ?

5 – avec quelle distribution initiale des droits ?

6 – avec quelles modalités de transfert ? Éventuellement, elles peuvent être différentes d'un pays à l'autre ;

7 – qui contrôle, qui fait le suivi, qui évalue les coûts ? comment ?

8 – qui met en œuvre les sanctions ?

9 – quelles sont les procédures par lesquelles on fera évoluer le système ? Elles doivent être prévues dès la conception d'un système de régulation.

Quels que soient les systèmes de régulation, on est confronté à ces neuf questions. Donc, pour que le débat sur les instruments et la *compliance* soit intelligible, il serait souhaitable de toujours le resituer dans cette économie générale des systèmes de régulation.

Jean-Charles Hourcade

Cette grille est effectivement intéressante comme outil d'analyse, mais il ne faudrait pas prendre chacun de ses points pour des étapes. Ce qui compte, c'est le déploiement historique des événements, la façon dont, à moment donné, un « coup tactique », par exemple, est joué. Pour ne parler que des objectifs, il faut se souvenir que les grands gouvernements d'Europe ont initié la lutte contre l'effet de serre sous l'influence de petits groupes de pression qui gardaient un souvenir aigu des chocs pétroliers et qui entendaient profiter de l'occasion offerte pour revenir à des politiques d'efficacité énergétique. Les exemples de ce type sont nombreux, si bien que les neuf points mentionnés sont certes des « étapes logiques », mais pas historiques. En outre, pour un responsable politique, une solution assez mauvaise mais facile à expliquer est souvent préférable à une bonne solution plus compliquée. Ce type de raisonnement induit des bifurcations, des choix entre coût politique et coût économique dont il faut tenir compte pour analyser un processus aussi complexe que la mise au point d'un système de régulation des émissions de gaz à effet de serre.

Christophe de Gouvello

CIREC

Je voudrais émettre une réserve par rapport à ce qui a été dit sur l'échec de la présidence française de l'Union européenne lors de la conférence de La Haye. En effet, les experts qui ont pris part à la plupart des discussions ne sont en aucun cas en mesure de faire des concessions ou d'offrir des contreparties : ce ne sont pas des négociateurs, au contraire des responsables politiques. Dans cette optique, on n'a eu à La Haye que deux jours de véritables négociations, le reste n'étant que discussions d'experts qui ne pouvaient que reproduire les mêmes blocages observés depuis deux ans.

Peut-être rentre-t-on seulement maintenant dans la véritable phase de négociation, auquel cas on ne saurait préjuger de son échec ou de sa réussite. Il est donc bien difficile de dire aujourd'hui quel jugement final pourra être porté sur la présidence française de l'Union.

Hubert Kieken

ENGREF

La relecture du processus de négociation sur le changement climatique que propose Jean-Charles Hourcade, autour d'une grille d'analyse économique, conduit à mettre en avant une dualité entre, d'une part, l'estimation du « coût politique » des décisions, et, d'autre part, leur « coût économique ». Or, je me demande si cette dualité ne reflète pas en réalité les difficultés de l'économie à prendre en compte des négociations et des conflits qui se superposent aux négociations internationales et qui correspondent à des enjeux, des intérêts et des acteurs qui ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux du niveau international. On en voit actuellement l'illustration lorsque les États tentent de mettre en place des systèmes nationaux de régulation des émissions devant leur permettre d'atteindre l'objectif auquel ils se sont engagés au travers du protocole de Kyoto. En France, par exemple, l'adoption de la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) est un processus douloureux dont on n'est même pas certain qu'il aboutisse.

Or, cela renvoie à la présentation de Yann Laurans dans laquelle, aux côtés du processus de

négociation « principal », on peut identifier de nombreuses autres négociations engageant des acteurs plus ou moins bien identifiés. En adoptant cette grille de lecture, je me demande si l'on ne peut pas interpréter la dualité pointée par Dominique Dron comme une difficulté de l'analyse économique à prendre en compte les niveaux de négociation inférieurs que sont les niveaux nationaux : derrière une courbe nationale de coûts d'abattements se cachent en réalité de multiples négociations pour la mise en œuvre des politiques. C'est précisément le résultat de ces négociations qui va conduire aux réductions d'émissions constitutives de la courbe d'abattements, négociations qui sont par nature difficiles et dont on ne peut être certain qu'elles conduisent à la courbe théorique utilisée par les économistes pour leurs optimisations à l'échelle internationale. De ce fait, interpréter l'écart constaté entre la « bonne courbe » (celle, théorique, des économistes) et la « mauvaise courbe » (celle, constatée, résultant des négociations) comme résultant du seul arbitrage des politiques entre le « coût économique » et le « coût politique » des mesures semble plutôt réducteur. Par exemple, engager de façon unilatérale l'industrie à réduire ses émissions se heurte à des difficultés de concurrence internationale, enjeux qui ramènent à un problème de... coordination internationale. Or ces enjeux sectoriels de coordination sur les mesures à prendre ne sont pas complètement pris en compte par l'analyse économique décrite par Jean-Charles Hourcade qui se focalise au niveau des négociations entre États.

Laurent Mermet

Je voudrais exprimer deux résonances qui m'apparaissent entre ce qui se dit ici et le champ de la recherche en négociation.

La première concerne un débat très classique. Un des hauts lieux de la recherche en négociations est l'IIASA¹ à Vienne. Dans les années 80 y cohabitaient Russes et Américains avec deux grands points de vue sur la négociation : le cadre russe soutenait que ce sont les grandes structures et les rapports de force qui déterminent les résultats des négociations, alors que le cadre américain mettait l'accent sur le

1. International Institute for Applied Systems Analysis (Vienne, Autriche).

L'environnement en débat

processus, notamment les capacités d'un bon processus à résoudre les problèmes. En écoutant le débat d'aujourd'hui, je pense que tout plaide pour affirmer que le processus a un impact majeur sur le résultat dans le cas de l'effet de serre, alors que les grandes structures d'intérêt affichées apparaissent largement comme des créations rhétoriques et politiques.

Ensuite, ce débat fait écho aux travaux – très contestés pour leur côté « conseils pratiques » – de Fisher et Ury¹. L'une des recommandations qu'ils font pour réussir une négociation consiste à concentrer la discussion sur les besoins et non sur les positions. Or, un des enseignements qui émerge du processus décrit par Jean-Charles Hourcade est qu'à chaque fois qu'au lieu de définir un cahier des charges clair on « verrouille » une position, la suite de la négociation se trouve compromise.

L'exemple du besoin de garantie sur les coûts illustre très bien cet aspect.

Dominique Dron

Avant de lever la séance et de remercier les participants ainsi que le public, je voudrais juste ajouter que le problème des mots est bien réel. On a vu à propos de l'implantation des incinérateurs à quel point il était déjà difficile d'instaurer la confiance avec les mots d'une langue que tout le monde partage. Dans le domaine des négociations internationales, dans lesquelles la langue est en général un anglais approximatif, plus ou moins partagé, le problème est encore plus aigu et il ne faudrait pas croire que le recours à des outils « objectifs » puisse le résoudre. Les mots n'ont pas le même poids pour les uns et pour les autres : il convient d'en tenir compte.

1. Fisher (R.), Ury (W.), 1981, *Getting to yes*, Houghton Mifflin Company, Boston. Traduction française : *Comment réussir une négociation*, Le Seuil, Paris, 1982.