

La Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche (C3ER)

Jean-Paul Fitoussi, Eloi Laurent, Jacques Le Cacheux

▶ **To cite this version:**

Jean-Paul Fitoussi, Eloi Laurent, Jacques Le Cacheux. La Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche (C3ER). Laurent Eloi, Fitoussi Jean-Paul. France 2012 : E-book de campagne à l'usage des citoyens, OFCE, pp.187-197, 2007. hal-00972785

HAL Id: hal-00972785

https://sciencespo.hal.science/hal-00972785

Submitted on 22 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche (C3eR)[1]

Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux

En finir avec Malthus

Comme le remarquait non sans malice Hotelling (1931)[2], « l'économie des ressources épuisables est une véritable forêt de problèmes fascinants ». L'économie de l'environnement entremêle en effet les problèmes économiques et politiques les plus complexes en théorie et les plus retors en pratique : la justice entre les générations, la justice entre les individus, la préservation des biens publics, la gestion des externalités, la cohérence temporelle des politiques publiques et l'action collective internationale.

Il n'est donc guère surprenant que l'on soit tenté de caricaturer ses enjeux et que se répande dans le débat public une fausse alternative formulée il y a déjà plus de trois décennies par le fameux Rapport Meadows (1972) : « la décroissance ou la mort ». A un économisme simpliste qui réduit souvent la question environnementale à une analyse coûts/bénéfices fait ainsi pendant un environnementalisme radical qui réduit l'analyse du système économique à un productivisme destructeur et prône la fin de l'élévation des niveaux de vie dans le monde dans le but de permettre la survie de l'espèce humaine. Ces courants de pensée ne font qu'un et découle directement des lugubres réflexions de Malthus sur l'arithmétique statique entre ressources disponibles et nombre de bouches à nourrir.

Il faut au contraire comprendre qu'il n'y a pas d'arbitrage entre croissance économique et préservation des ressources naturelles, les deux questions étant indissociables. Les véritables arbitrages portent sur les différents modes de développement durable -défini par le Rapport Brundtland (1987) comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* »- et les moyens pratiques de les mettre en œuvre.

La politique environnementale est en effet un art d'exécution : tout est affaire de moyens dès lors que les fins font, sur l'essentiel, l'objet d'un consensus. Ainsi, les Etats européens sont-ils parvenus à s'accorder en mars 2007 sur l'objectif de réduire de 20% d'ici à 2020 leurs émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990. Mais comment faire que l'ambition d'une Europe durable ne devienne pas « un agenda de Lisbonne » bis, une immense ambition aux moyens minuscules ?

Le problème principal de l'économie de l'environnement peut donc être défini à la fois comme la recherche d'un nouveau mode de croissance et la transformation d'un consensus moral sur les fins en moyens d'action politique. L'Union européenne est aujourd'hui le lieu où le consensus moral est le mieux partagé et où les moyens politiques de l'action collective sont les plus puissants. L'Union européenne, à travers la Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche, est donc l'échelle pertinente qui peut rendre opératoire une nouvelle croissance « écogène », à condition d'en préciser le cadre d'analyse et le contexte institutionnel.

---

[1] Le projet de la C3ER a été exposé pour la première fois dans Jean-Paul Fitoussi « L'énergie pour relancer l'Europe », *Le Monde*, 7 novembre 2006.
http://www.ofce.sciences-po.fr/fitoussi/presse/monde-07-11-06.html

[2] Harold Hotelling, "The Economics of Exhaustible Resources", *The Journal of Political Economy*, Vol. 39, No. 2. (Apr., 1931), pp.137-175.

La question théorique : la croissance « écogène »

La notion de croissance « écogène », que nous proposons ici, mêle les concepts de croissance endogène (croissance par accumulation d'un facteur interne) et de croissance écologique (croissance préservant les ressources naturelles de la croissance). Ces deux dimensions doivent être considérées ensemble pour deux raisons : d'abord parce que la « demande d'environnement » sera l'une des sources principales de la croissance économique ; ensuite parce, pour y répondre, les questions environnementales et énergétiques doivent être associées à celle de la recherche au plan des politiques publiques.

- Au fur et à mesure que nos sociétés s'enrichissent, la demande d'environnement ne peut qu'aller croissante, comme est allée croissante dans le passé la demande de biens et services "de luxe" (c'est-à-dire celle qui concerne les biens autres que de première nécessité). L'erreur commune est de penser que la préoccupation écologique implique la décroissance, alors qu'elle est un moteur d'une croissance nouvelle. La Commission européenne estimait ainsi à 500 milliards d'euros le marché mondial des biens et services environnementaux en 2003 et prévoit pour lui un taux de croissance de 5% par an.

- L'économie n'est pas un univers clos, autonome, régi par des lois indépendantes[3]. C'est au sujet de la question écologique que cette vérité est la mieux comprise : le processus économique y apparaît naturellement comme participant d'un échange réciproque avec son environnement.

La particularité de cet échange est qu'il n'est pas régi par les lois intemporelles de la mécanique mais par celles de la thermodynamique et notamment la loi d'entropie. Née d'un mémoire de Sadi Carnot (1824), la thermodynamique établit que, dans l'univers, la quantité d'énergie libre (susceptible d'être transformée en travail mécanique) diminue avec le temps. Il s'agit donc d'une loi temporelle d'évolution qui nous renvoie à la finitude du monde, tout en laissant dans l'indétermination le moment où surviendrait "la mort de la chaleur", comme le disaient les premières formulations de la théorie.

Sous l'impulsion de Nicholas Georgescu-Roegen (1906-1994) -dont les travaux sur les relations entre les processus économiques et la physique furent pionniers- de nombreux chercheurs tentèrent sans grand succès de formuler une théorie "entropique" de l'économie et de la société, en particulier au cours des années 1970.

Mais Georgescu-Roegen lui-même ne pensait pas qu'il soit utile, ni même souhaitable, de tenter de construire une métathéorie dans un domaine caractérisé par des incertitudes aussi fondamentales : "L'évidence millénaire que la vie va toujours dans une seule direction suffit comme preuve de l'irréversibilité de la vie pour l'esprit courant, mais pas pour la science... La thermodynamique classique, en apportant la preuve -valable suivant le code de procédure scientifique officiel- qu'il existe des processus irréversibles même dans le domaine physique, a réconcilié l'état de la science avec le bon sens."

L'important est de comprendre que le processus économique, à l'impossible autonomie, produit du fait de ses multiples interactions avec la nature des conséquences irréversibles. Nous puisons dans des stocks de ressources naturelles non renouvelables (pétrole, matières premières, etc.) et dégradons ou modifions qualitativement les fonds environnementaux en leur imposant un rythme d'exploitation supérieur à leur capacité de régénérescence (terres agricoles, eau, ressources maritimes, etc.).

La loi d'entropie nous rappelle qu'il existe une flèche de temps et que nous laisserons ainsi aux générations futures un patrimoine naturel moindre, et sans doute moins adapté à leurs besoins que celui dont nous avons hérité pour les nôtres. Plus encore, le fait que

[3] Cette partie reprend Jean-Paul Fitoussi, « L'environnement de l'économie », *Le Monde*, 27 septembre 2006 http://www.ofce.sciences-po.fr/fitoussi/presse/monde_27-09-06.html

l'exploitation des stocks de ressources épuisables libère la "vitesse" économique (la croissance) du rythme écologique contribue à la dégradation des fonds, notamment la biosphère, et peut susciter des changements irréversibles dans l'évolution des climats (cf. infra).

La décroissance ou même la stagnation ne sont pas une solution à ces problèmes : elles impliqueraient soit que l'on s'accommode des inégalités existantes ; soit au contraire que l'on impose un régime de redistribution tendant à l'équi-répartition des ressources -un cynisme insoutenable d'un côté, une utopie totalitaire de l'autre.

Mais la loi d'entropie n'est pas la seule flèche de temps qui gouverne notre évolution ; il en est une seconde moins tangible mais tout aussi déterminante : l'augmentation des connaissances. Une double irréversibilité marque ainsi le développement de l'humanité : l'accumulation des savoirs et du progrès des techniques d'un côté, la décumulation des stocks de ressources épuisables ou de la dénaturation tout aussi irréversible de certains fonds environnementaux de l'autre. Le temps de l'économie est, pour ces raisons, irréductiblement orienté : entropique pour les ressources et historique pour les institutions de production, d'organisation et de diffusion des connaissances. Les perspectives d'évolution du système tiennent en partie à l'espace aménagé entre ces deux processus dynamiques, écart qui peut faire penser à celui qui sépare les deux lames d'une paire de ciseaux. On peut ainsi décider d'une croissance aussi forte que l'on veut (donc d'un prélèvement sur les stocks de ressources) à condition de disposer d'un niveau de connaissances suffisant pour assurer la pérennité du système.

Or, la nature comme la connaissance sont des biens publics qui exigent l'intervention de l'Etat pour être "produits" en quantité suffisante. La seule issue au problème de la finitude de notre monde est de tenter de maintenir grandes ouvertes les lames des ciseaux en investissant dans l'éducation et la recherche -notamment d'énergies renouvelables et de tout ce qui peut réduire le contenu énergétique de notre niveau de vie- et dans la préservation de l'environnement, en inventant les moyens de ralentir le processus de décumulation des ressources naturelles.

La question politique : les limites de l'action collective mondiale

Le rapport Stern (2006)[4], qui propose une évaluation des conséquences économiques du réchauffement climatique et de possibles remèdes, est un bon point de départ pour la réflexion sur les aspects pratiques de la politique environnementale. Le texte met en avant un calcul simple : il en coûterait 1% par an du PIB mondial pour stabiliser les émissions de gaz à effet de serre (GES) à 550 ppm CO2e d'ici à 2050 ; le coût potentiel de l'inaction serait quant à lui de 5% à 20% du PIB mondial par an. Mettre en œuvre une politique environnementale à l'échelle mondiale visant à réduire fortement les risques de dérèglement climatique permettrait donc d'économiser de 4% à 19% du PIB annuel de la planète.

Le rapport Stern recense quatre moyens principaux pour atteindre cet objectif : la réduction de la demande pour les biens et services intensifs en GES, une meilleure efficacité productive, une action sur les émissions non énergétiques (e.g.: éviter la déforestation) et le passage aux technologies non-carboniques pour le chauffage, l'énergie et les transports.

Le constat comme les solutions avancées ont fait l'objet de nombreuses et diverses critiques que l'on peut regrouper sous trois rubriques.

[4] Rapport Stern (2006) http://www.hm-treasury.gov.uk/

La critique scientifique. D'abord, le constat que l'activité humaine est à l'origine du réchauffement climatique est remis en cause par une minorité de scientifiques, une part plus importante contestant l'ampleur du réchauffement prévu et ses effets supposés. Le rapport Stern prévoit en effet que l'augmentation de la température du globe sous l'effet du réchauffement climatique pourrait atteindre 5° d'ici à 2035 et non 2 à 3° comme prévu par la majorité des études précédentes. De plus, l'évaluation du coût économique de cette augmentation, comme des efforts nécessaires pour qu'elle ne survienne pas, apparaît en net décalage par rapport à la littérature existante. Tol (2006) développe sur ces deux points une critique radicale, qualifiant les estimations du rapport d'« alarmistes » et d'« incompétentes »[5]. A l'inverse, Weitzman (2007)[6] montre que si l'incertitude scientifique sur l'ampleur du réchauffement et de ses effets est grande -au sens où il existe une probabilité, inconnue, que ces phénomènes atteignent des valeurs extrêmes -, alors il est, en bonne théorie économique, justifié de les « surpondérer » comme le fait le rapport, en recourant à un taux d'actualisation que de nombreux critiques considèrent comme trop bas.

La critique éthique. C'est aussi sur la valeur du paramètre d'actualisation que reposent les critiques concernant la dimension inter-générationnelle de l'analyse qui sous-tend les évaluations proposées dans le rapport. Les calculs effectués à l'aide des modèles de simulation très sophistiqués du rapport Stern reposent de manière cruciale sur les hypothèses faites quant à deux paramètres qui représentent respectivement l'équité inter-générationnelle et l'équité inter-individuelle. Pour certains, la pondération accordée aux générations futures serait trop importante et l'appréciation des risques futurs (incertains) par conséquent trop forte (Nordhaus), pour d'autres, celle accordée aux individus les plus pauvres serait en revanche trop faible (Dasgupta)[7].

La critique politique. Lomborg (2006)[8], qui se trouve à l'initiative du « Consensus de Copenhague », conteste pour sa part que le réchauffement climatique soit l'enjeu écologique le plus pressant de notre temps. Il insiste en particulier sur les problèmes majeurs d'action collective que soulèvent des solutions comme l'institution d'une taxe mondiale sur le carbone et enjoint les décideurs politiques à concentrer plutôt leurs efforts environnementaux sur les problèmes certains et les solutions faisables, par exemple l'éradication de la malaria.

De toutes, c'est la critique politique qui porte le plus loin, mais pas sous la forme où elle a été présentée. Le constat scientifique du réchauffement climatique est certes débattu, mais dans une perspective d'économie du risque, on ne peut écarter des conséquences catastrophiques du réchauffement, dont certaines se sont au demeurant déjà manifestées. L'analyse économique et philosophique de la justice sociale environnementale prête quant à elle toujours à discussion, et, dès lors que l'arithmétique de la justice spatiale ou temporelle repose sur des hypothèses transparentes et falsifiables, des résultats très différents en terme de politique publique sont également recevables.

Mais on peut regretter un problème de cohérence interne dans le rapport Stern : sa tonalité est alarmante, mais il omet de discuter véritablement de la faisabilité des solutions qu'il propose. Si tant est que l'on accepte les prémisses de l'analyse, comment réaliser à l'échelle de la planète l'institution d'une taxe sur le carbone ? Quelles seraient les institutions responsables du développement de cet instrument ? L'échelle planétaire est-elle la plus pertinente pour résoudre les problèmes d'action collective redoutables que soulève la

[5] Tol, "The Stern Review, a Comment", http://www.fnu.zmaw.de/
[6] Weitzman, http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic135505.files/Weitzman_Paper.pdf
[7] W. Nordhaus, "The *Stern Review* on the Economics of Climate Change" http://nordhaus.econ.yale.edu/SternReviewD2.pdf, P. Dasgupta "Comments on the Stern Review's Economics of Climate Change". http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/dasgupta/STERN.pdf
[8] Lomborg, http://www.copenhagenconsensus.com/

politique environnementale ? Sur ces questions décisives, le rapport Stern n'avance guère de propositions opérationnelles et c'est finalement sa lacune la plus grande.

La Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche (C3eR)

Le problème d'action collective qui se trouve au cœur de la politique environnementale tient au fait que l'environnement est un bien public mondial. Il peut donc sembler inutile, voire périlleux de se contraindre à l'échelle régionale si cela n'a pour effet que de permettre aux autres parties du globe d'augmenter leur puissance économique[9]. Il faudrait donc d'abord contraindre les autres nations du monde à la modération, en particulier les pays émergents, avant de nous lancer plus résolument avec eux dans l'auto-restriction.

Dans notre cadre d'analyse, ce raisonnement apparaît erroné. Conçue comme procédant de la maîtrise de deux processus dynamiques, la solution du problème écologique pourrait tout aussi bien être un accélérateur de la croissance européenne, et non un handicap dans la concurrence mondiale. A mi-chemin entre la nation et le monde, l'Union européenne, région riche s'il en est, pourrait acquérir un avantage déterminant si elle parvenait à combiner le règlement (relatif) de la question de son indépendance énergétique, une politique mieux centralisée d'approvisionnement, le développement de la recherche d'énergies nouvelles, la consolidation de son avance dans le nucléaire et la garantie de normes environnementales suffisamment intelligentes pour tenir compte de sa diversité.

Par ailleurs, au nom de quel principe pourrait-on demander à des pays (pour l'heure) moins avancés que les nôtres (la Chine et l'Inde notamment), de limiter leur dynamisme économique aux fins de réduire leur prélèvement sur les ressources naturelles de la planète ? Notre moindre dynamisme n'est pas la conséquence d'une autolimitation volontaire, mais de notre niveau de vie bien plus élevé et de notre incapacité à régler nos propres déséquilibres économiques. Nous ne pouvons donc pas imposer aux pays moins développés que nous le rythme écologique, alors que c'est le fait de nous en être libérés qui nous a enrichis.

Nous avons donc à la fois de bonnes raisons d'agir à l'échelle européenne et de mauvaises raisons de tenter d'imposer au plan mondial un nouveau régime de croissance.

Solution coasienne et solution pigouvienne

L'analyse économique des questions environnementales repose de manière élémentaire sur l'idée d'une sous-évaluation par le système économique de l'utilisation des ressources naturelles par rapport à leur coût social. Il y a en théorie trois causes à cette sous-évaluation (Arrow et al. 2004)[10] : des droits de propriété mal définis, des externalités mal comprises, des subventions publiques mal ciblées. On peut imaginer en théorie deux types de solution de politique publique à cette sous-évaluation : la solution coasienne et la solution pigouvienne.

La solution coasienne (Coase, 1960)[11] pose que le marché, dès lors qu'il existe, peut efficacement allouer les ressources productives et que le rôle de l'Etat doit se limiter pour ce qui concerne la politique environnementale à la définition des droits de propriété. Ce raisonnement prolonge celui d'Hotelling (1931) qui tentait de discréditer le mouvement

[9] C'est d'ailleurs une critique que l'on entend littéralement dans certains milieux patronaux européens.
[10] Arrow et al (2004), "Are we consuming too much?" *Journal of Economic Perspectives* 18(3), 147-72.
[11] Coase, R. 1960, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3(1), 1-44

« conservationniste » américain en montrant qu'il n'y avait pas de justification économique à l'intervention publique pour limiter une exploitation privée trop rapide d'une ressource épuisable.

La solution pigouvienne (Pigou, 1920)[12] préconise quant à elle d'utiliser l'outil fiscal et budgétaire pour modifier les prix relatifs et inciter ainsi les agents à mieux intégrer la préservation de l'environnement dans leurs plans de consommation et de production. La question est alors de savoir comment parvenir à faire que le système économique « internalise les externalités » au mieux et conduise à une valorisation de l'utilisation des ressources environnementales équivalente à sa valorisation sociale (Solow, 1974)[13].

La stratégie environnementale de l'Union européenne est, en l'état actuel, paradoxale : elle penche nettement du côté de la solution coasienne, qui semble aujourd'hui insuffisante, tout en refusant de recourir à la solution pigouvienne, alors qu'une combinaison des deux se révélerait vraisemblablement plus efficace et qu'elle a les moyens de la mettre en œuvre.

L'état de la stratégie environnementale européenne et ses limites

En Europe, la référence au développement durable est de nature constitutionnelle : elle a été introduite dès 1997 dans le traité d'Amsterdam. Le Conseil de Göteborg (2001) a ensuite ajouté un pilier environnemental à la « stratégie de Lisbonne » et adopté une position commune en faveur du développement durable. Il y a donc une véritable « préférence européenne pour l'environnement ».

La pierre angulaire de l'action de l'UE dans le domaine de l'environnement est actuellement le 6ème programme d'action communautaire pour l'environnement, intitulé «Environnement 2010, notre avenir, notre choix» qui est centré sur quatre priorités : les changements climatiques et le réchauffement planétaire ; la préservation des habitats naturels ainsi que de la faune et la flore sauvages ; les problèmes liés à l'environnement et à la santé et enfin les ressources naturelles et la gestion des déchets.

S'agissant du problème environnemental qui semble le plus pressant, le réchauffement climatique, les engagements européens découlent du protocole de Kyoto, en vigueur depuis mars 2005. Dans ce cadre, l'Union s'est fixée comme objectif de réduire les émissions de GES, de 8% en 2012 et de 20 % en 2020 par rapport à 1990. Mais le troisième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2001, 2007)[14] a montré que les engagements de Kyoto seraient insuffisants pour contenir l'ampleur du réchauffement climatique. C'est une division par quatre des émissions des pays industrialisés d'ici le milieu du siècle qui s'avère nécessaire.

C'est pourquoi, outre la création de l'Agence européenne de l'environnement, l'UE a introduit, en 2005, le premier système au monde d'échange de « permis d'émission », le système européen d'échange de quotas d'émissions, marché libre qui permet de déterminer un prix aux émissions de carbone. Le mécanisme est le suivant : les gouvernements de l'UE délivrent aux entreprises du secteur industriel et énergétique des quotas d'émission, grâce auxquels ces dernières sont autorisées à produire des émissions de dioxyde de carbone (principal gaz à effet de serre) jusqu'à un certain plafond. Les entreprises qui n'utilisent pas l'intégralité de leur quota peuvent vendre leur surplus à celles qui souhaitent éviter les amendes très élevées qui sont infligées en cas de dépassement du plafond d'émission. Bien

[12] Pigou A.C., 1920, *The Economics of Welfare*, Macmillan, Londres.
[13] Solow, R. (1974). "The economics of resources and the resources of economics", *American Economic Review*, May: 1-. 14.
[14] GIEC 2001 http://www.ipcc.ch/pub/un/syrfrench/spm.pdf et 2007 http://www.ipcc.ch/

que théoriquement séduisante, ce dispositif présente, dans moins dans sa phase de « rodage », plusieurs défauts.
En premier lieu, les gouvernements nationaux ont tendance, lors de la définition de l'enveloppe totale de quotas nationaux d'émission, au laxisme, comme l'a montré récemment le rejet par la Commission européenne de la quasi-totalité des plans nationaux pour la période 2008-2012, plans qui ont dû être revus à la baisse. L'une des conséquences de ce laxisme est que le marché des « droits à émettre » n'est plus en mesure de fixer un prix : ainsi, en 2006 et au début de 2007, l'abondance de quotas émis a-t-elle engendré un excès d'offre structurel sur ce marché, provoquant un effondrement du prix et anéantissant toute incitation à réduire les émissions.

En deuxième lieu, le marché, s'il est efficace pour allouer les quotas aux entreprises selon leur efficience dans la réduction de la pollution, se révèle très volatile, parce que les comportements spéculatifs y sont importants, ce qui tend à brouiller les signaux économiques. En outre, le mécanisme ainsi créé ne couvre qu'une partie, en fait minoritaire, des activités humaines émettant des GES ; d'autres, telles que les transports, le chauffage, etc., y échappent complètement. Enfin, ce système de marché n'engendre aucune recette publique, puisque les quotas d'émissions sont distribués gratuitement aux entreprises.

Pourquoi ne pas combiner cette solution coasienne à un dispositif pigouvien, par exemple en vendant les « droits à émettre » aux enchères ? Les recettes ainsi dégagées pourraient alimenter le budget européen, ou réduire d'autant d'autres prélèvements obligatoires nationaux, selon la logique du « double dividende » souvent invoquée en faveur des taxes « écologiques »[15].

Cette solution coasienne pour les émissions de GES se combine à une solution de marché encore plus classique pour les questions énergétiques. La Commission européenne a ainsi pour ambition de construire un marché unique de l'énergie en obtenant des Etats qu'ils démantèlent leurs opérateurs historiques. Or il se trouve qu'en ce domaine, et notamment pour l'électricité, la concurrence est un moyen périlleux, comme l'ont montré les nombreux black-out qu'elle a provoqués aux Etats-Unis et celui qui a failli frapper l'Europe récemment. Les Etats s'y résignent en apparence, tout en opposant la plus ferme des résistances à la prise de contrôle de leurs entreprises énergétiques par d'autres entreprises européennes.

La recherche sur les technologies environnementales est enfin limitée au programme LIFE +, qui disposera d'un budget de 2,1 milliards EUR pour la période 2007-2013.

Les NT2e et la C3eR au service du modèle et du projet européens

La refondation de l'Europe exige une aventure à la fois novatrice et originelle, un projet à la hauteur des défis d'aujourd'hui mais plongeant ses racines dans les ambitions d'hier. Construire une union politique entre des Etats souverains est une tâche difficile entre toutes. Mais il est des moments de l'histoire qui lui sont propices, où l'union s'impose en raison des effets néfastes de la désunion. Le projet qui ouvre le chemin de l'union doit alors être substantiellement politique, même si son prétexte est technique. Les pères fondateurs de l'Europe avaient bien compris cette nécessité lorsqu'ils eurent l'idée de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA) : que d'anciens ennemis mettent en commun

15 Voir, notamment, Chiroleu-Assouline M. [2001], « Le double dividende – Les approches théoriques », Revue Française d'Economie, vol. XVI, n° 2, octobre, pp. 119-147 ainsi que Roger Guesnerie : Kyoto et l'économie de l'effet de serre ", Conseil d'analyse économique n° 39, Paris, La Documentation française, 2003 et OFCE, Les réformes fiscales Europe 1992-2001 http://www.senat.fr/rap/r02-343/r02-34336.html#toc426

certains des moyens les plus puissants de la guerre tout en prétextant d'un souci économique est un stratagème d'une intelligence rare.

Nous vivons aujourd'hui un moment semblable où il nous faut relever un défi capital : celui des nouvelles technologies de l'environnement et de l'énergie (NT2e) et, pour le mettre en œuvre, nous avons besoin d'un cadre institutionnel qui pourrait être la Communauté européenne de l'environnement, de l'énergie et de la recherche (C3eR). Il s'agit là aussi d'un projet apparemment technique mais substantiellement politique, puisqu'il concerne tout à la fois la question de l'influence géopolitique de l'Europe, celle de son indépendance énergétique et les légitimes inquiétudes écologiques des populations.

La C3eR ne serait au demeurant qu'une application, effective, du programme de Lisbonne. Elle poursuivrait deux objectifs étroitement liés entre eux : l'indépendance énergétique de l'Europe, qui serait doublement servie par les nouvelles technologies de l'énergie et de l'environnement et par l'accroissement du pouvoir de négociation de l'Europe sur les marchés mondiaux ; la préservation et l'amélioration de notre écosystème.

L'Union européenne dispose de l'échelle appropriée, des instruments institutionnels pour répondre à ce défi. Qui plus est, son modèle socio-culturel repose en partie sur une préférence pour l'environnement. Cette ambition permettrait de réinventer le projet européen lui-même, comme en 1950 où la CECA a joué le rôle de laboratoire institutionnel pour la future Europe des traités de Rome.

La CECA avait pour ambition de mettre en commun les matières premières de la guerre pour la rendre matériellement impossible. La C3eR viserait à mettre en commun les ressources du développement économique pour empêcher son épuisement et relancer la croissance européenne.

Le traité de la CECA, signé pour cinquante ans, a expiré en juillet 2002 sans être renouvelé. Les actifs financiers de la CECA (1,6 milliards d'euros) ont été transférés à la Commission européenne. Le revenu annuel net de ce fonds est de 45 millions d'euros et sert aujourd'hui à financer la recherche dans le secteur du charbon et de l'acier. On pourrait utiliser ces fonds pour constituer l'amorce du noyau dur financier de la plus vaste ambition que serait la C3eR. Mais surtout, les instruments pigouviens européens doivent être mobilisés au service de cette ambition nouvelle.

La C3eR reposerait avant tout sur des incitations fiscales communes à tous les pays membres, autrement dit sur des subventions coordonnées, c'est-à-dire, contrairement à la CECA, sur une intégration positive et non négative. La création de la C3ER pourrait de surcroît être l'occasion historique de corriger l'erreur ayant conduit à confier une mission politique à une autorité indépendante (la Haute autorité, qui deviendra la Commission européenne). La C3eR, qui procéderait notamment du budget européen, devrait être gérée par une instance ad hoc du Parlement européen, dont l'ancêtre est l'Assemblée de 1951, et constituer ainsi le cœur de son nouveau pouvoir démocratique dans l'Union européenne.

L'Europe pourrait ainsi devenir le centre mondial de production des énergies propres, qu'elle pourrait vendre à ses concurrents et diffuser à moindre coût aux pays en développement. Robert Schuman ne parlait-il dans sa déclaration du 9 mai 1950 d'utiliser la production européenne de charbon et d'acier permise par la CECA pour œuvrer au « développement du continent africain » ?

C'est le développement de la production de charbon qui était au centre de la CECA, c'est la réduction de la production de carbone qui serait au centre de la C3eR.

Les instruments de la C3eR

Le budget européen et la fiscalité européenne au service de l'environnement

Le budget européen est l'instrument naturel de financement des « biens publics européens ». Pourtant, son mode de fonctionnement actuel est profondément insatisfaisant et son avenir proche risque d'en montrer plus encore les limites[16].

Ses principales faiblesses tiennent à sa taille, à peine supérieure à 100 milliards d'euros (pour près de 500 millions de citoyens européens), soit un peu plus de 1% du PIB de l'UE, alors que les budgets publics des Etats membres représentent entre 35% et plus de 50% de leur PIB, et les budgets centraux des fédérations existantes entre 15% et 25% du leur ; à son mode de financement, actuellement fondé principalement sur des contributions nationales proportionnelles au revenu national brut (RNB) des Etats membres ; aux faibles marges de manœuvre restant pour le financement de politiques communes, alors que celles qui absorbent la plus grande part des fonds – singulièrement la Politique agricole commune (PAC) – sont très contestées ; et, plus fondamentalement, au processus de décision sur ce cadre financier, qui ne peut produire qu'une minimisation des moyens accordés aux biens publics européens.

Contrairement au mode de décision qui prévaut actuellement, caractérisé par une programmation pluriannuelle sur sept ans, qui accroît excessivement l'inertie budgétaire et en altère le caractère démocratique en désynchronisant décisions budgétaires et élections, et par l'exigence d'unanimité, qui favorise les marchandages et les égoïsmes nationaux – avec notamment la recherche du « juste retour », tout en limitant exagérément et la taille du budget et la possibilité de financer des biens publics ou des politiques communes, il est impératif d'accroître le rôle du Parlement et la fréquence de ses contrôles, et de passer à la majorité qualifiée au sein du Conseil pour les décisions budgétaires. Tout en distinguant dans chaque institution la zone euro du reste de l'Union, dans la mesure où la première constitue un ensemble plus intégré et aux besoins différents du reste, notamment en matière de stabilisation conjoncturelle et de coordination des politiques budgétaires.

En outre, il conviendrait de doter le budget de véritables ressources propres. La création d'un véritable pouvoir d'imposition de l'Union pourrait consister à confier à chacune de ces entités une ressource fiscale « propre »[17]. Une fois fait ce choix, politique autant qu'économique, la réforme essentielle serait que les décisions sur l'assiette et le taux d'imposition soient prises, par les assemblées européennes, séparément de celles qui concernent la nature et le montant des dépenses, comme c'est le cas aujourd'hui dans toutes les démocraties.

Même en maintenant les budgets européens dans des proportions modestes, il serait alors possible de mettre en place un fédéralisme « pigouvien », dans lequel ces budgets joueraient un rôle d'incitation comparable à celui que la démarche pigouvienne fait jouer aux subventions et aux taxes dans les contextes de biens collectifs et de nuisances collectives classiques, dont le plus courant est celui de la pollution – avec le fameux principe du « pollueur-payeur ». Les budgets nationaux demeureraient alors plus importants que les budgets européens, qui seraient utilisés, au moins en partie, pour subventionner certaines dépenses ou pénaliser certains comportements.

[16] Voir J. Le Cacheux, « Budget européen : le poison du juste retour », Notre Europe, juillet 2005 http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Etud41-fr.pdf

[17] Voir J. Le Cacheux, « Funding the European Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax », *Etudes de Notre Europe*, http://www.notre-europe.eu/ à paraître.

La PAC

L'agriculture ne joue pas un rôle négligeable dans l'économie de l'environnement. La répartition des émissions de GES selon le rapport Stern serait la suivante : émissions énergétiques : 65% (dont transports : 14%, industrie : 14%, énergie : 24%, immeubles : 8%, autres : 5%) ; émissions non énergétiques : 35% (dont agriculture : 14%, exploitation de la terre : 18%, déchets : 3%). Pour un pays comme la France, l'agriculture représente 18,8% des émissions.

Certes, l'article 3 du règlement 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC, constitue l'amorce d'une éco-conditionalité et prévoit la réduction ou la suppression des paiements en cas de non-respect des règles communautaires. Mais les instruments de la PAC demeurent peu orientés vers les priorités environnementales.

Pour y remédier, des choix devront être faits, qui sont souvent difficiles : ainsi, par exemple, l'encouragement au développement des biocarburants, et plus généralement de la biomasse, qui fournissent des sources d'énergie renouvelables et moins émettrices de GES que les carburants fossiles, risque aussi d'engendrer un renforcement de la spécialisation des exploitations de grandes cultures, sans doute gourmande en intrants polluants (engrais chimiques et pesticides, notamment) et nuisible à la bio-diversité et à la qualité des paysages, sans parler des conséquences probables en termes de hausse des prix des denrées alimentaires, du fait de la réduction de l'offre disponible pour l'alimentation humaine. Mais il est temps d'engager cette réflexion.

Le Pacte de stabilité et de croissance durable

Le Pacte de stabilité doit devenir le deuxième pilier de la stratégie environnementale européenne. Il faudrait exclure l'investissement public en nouvelles technologies de l'environnement et de l'énergie du calcul du déficit budgétaire. Il appartiendrait au Conseil européen de dire ce qu'il considère comme faisant partie de cette catégorie de dépenses. Le Conseil inciterait alors les gouvernements à orienter leur choix vers les dépenses de l'avenir.

Beaucoup mieux qu'une coordination, nécessairement difficile et longue, cette règle pourrait participer à l'émergence d'une véritable politique européenne environnementale. Elle donnerait un véritable pouvoir d'impulsion au Conseil européen dans les priorités que l'Europe entend déployer. Elle permettrait à l'Europe de développer effectivement, avec ses puissants moyens, les biens publics européens.