

futuribles

analyse et prospective

Le prix du carbone

**La conservation des forêts
tropicales**

Promouvoir l'éducation financière

Prospective et politique

futuribles

NUMÉRO 361 • MARS 2010

Prospective et pouvoir	3
<i>Hugues de Jouvenel</i>	
Quel avenir pour la taxe carbone en France ?	5
Les choix économiques après la censure du conseil constitutionnel	
<i>Christian de Perthuis</i>	
L'Europe et la tarification du carbone	15
Quelques éléments de cadrage	
<i>Anaïs Delbos et Christian de Perthuis</i>	
Payer pour les forêts tropicales ?	25
Vers un régime international des forêts fondé sur leur conservation rémunérée	
<i>Alain Karsenty</i>	
L'éducation financière	43
Une innovation sociale en plein développement	
<i>Julien Damon</i>	
Sun Tzu, stratège du XXI^e siècle	51
À propos du livre Sun Tzu. Stratège et séduction	
<i>André-Yves Portnoff</i>	
FORUM	
Prospective et politique	57
Ou ce que les hommes politiques m'ont appris sur la prospective	
<i>Jacques de Courson</i>	
TRIBUNE EUROPÉENNE	
La faisabilité d'un impôt européen	67
<i>Jean-François Drevet</i>	
ACTUALITÉS PROSPECTIVES	75
<i>L'assurance maladie face aux défis des ALD / Pensez, Google fera le reste ! / Les « minerais du sang » / Vision de Saint-John Perse sur l'avenir de la Chine / Climat et consommation / La fonte de l'Arctique attise les convoitises / L'échec de Copenhague / Copenhague, une chance.</i>	
BIBLIOGRAPHIE	87
ABSTRACTS	98

PROSPECTIVE ET POUVOIR

L'éditorial d'Hugues de Jouvenel

La création ou le nouveau développement, depuis environ deux ans, de directions ou services de prospective au sein des instances gouvernementales françaises, après une longue période durant laquelle cette « discipline » avait quasiment disparu des organigrammes, mérite, dans cette revue, d'être soulignée, tout comme l'heureuse initiative du Sénat, qui vient d'inscrire la prospective comme troisième mission de cette noble assemblée ¹.

Reste toutefois posée la question de savoir comment est, et sera, conçue et assurée cette fonction prospective, d'autant que, si le terme est aujourd'hui fort à la mode, il recouvre toute une série de pratiques qui ont parfois peu de choses à voir avec la conception que nous nous en faisons à Futuribles et que j'aimerais ici brièvement rappeler.

Pour reprendre la célèbre formule de Luc Blondel, souvenons-nous que « l'avenir ne se prévoit pas, mais se construit », notamment au travers de décisions et d'actions humaines, celles de la puissance publique n'étant pas des moindres, pour autant, toutefois, qu'elles puissent être adoptées avant qu'il ne soit trop tard, avant que ceux qui ont vocation à agir en stratèges ne soient acculés à une fonction de pompiers, les circonstances ayant alors pris le pouvoir sur ceux qui avaient normalement vocation à l'exercer.

Mais pour qu'ils puissent disposer de tels pouvoirs, encore faut-il que les décideurs s'attachent à faire preuve de veille et d'anticipation, qu'ils s'efforcent d'explorer ce qui peut advenir, quels sont les « futurs possibles » à différents horizons temporels. Et cette fonction, que l'on qualifie précisément de prospective exploratoire, exige avant tout d'apprendre à faire le tri au quotidien entre les phénomènes de nature purement conjoncturelle et ceux que, au-delà de l'écume des jours, nous considérons — sauf erreur de notre part — comme de véritables tendances, plus ou moins lourdes ou émergentes, donc les racines ou les germes de futurs possibles.

N'oublions pas, en effet, que le présent n'est qu'un instant fugace entre le passé et l'avenir, et que ce dernier n'émerge pas du néant. Une des tâches essentielles préalables à tout exercice de prospective est donc d'essayer de nous représenter la situation actuelle au travers de sa dynamique temporelle longue. Telle est la fonction que nous qualifions de « veille prospective ». Elle est, certes, complémentaire, mais distincte de celle qu'assurent nombre d'observatoires, qui se contentent le plus souvent d'enregistrer, sans nécessairement les expliquer, les évolutions observées dans le passé. La veille prospective va au-delà : elle entend, telle la vigie du bateau, alerter le capitaine sur les évo-

1. Le premier atelier de prospective du Sénat, « Parlement et prospective : regards croisés », est accessible sur le site Internet <http://videossenat.fr/video/videos/2010/video3935.html>.

lutions dont elle discerne les signes avant-coureurs. Et c'est à partir de ces germes d'avenir que nous pourrions, par la suite, tenter d'explorer l'arborescence des futurs possibles, en ne nous contentant pas d'extrapoler les tendances observées hier, mais en nous efforçant de tenir compte, à mesure que le regard se porte sur l'avenir, des facteurs de discontinuités et de ruptures pouvant intervenir à différents horizons temporels.

Mais à quoi bon cette fonction de veille et d'exploration des « futuribles » ? Certainement pas à prédire ce qui adviendra, mais à alerter les décideurs sur des développements possibles, avant qu'il ne soit trop tard, lorsqu'ils ont encore quelque pouvoir pour infléchir le cours des événements et, à défaut, se préparer à relever avec succès les défis dont on a anticipé l'apparition.

Ceci nous renvoie non plus à l'avenir comme territoire à explorer, à la vigie et à la prospective exploratoire, mais à l'avenir comme territoire à construire, donc comme domaine de pouvoir. Un pouvoir synonyme d'opportunités, bien que soumis à des contraintes, y compris celles liées à la multiplicité des acteurs, des objectifs convergents ou divergents que ces derniers poursuivent, des terrains sur lesquels ils opèrent, et des moyens respectifs dont ils disposent. Un pouvoir cependant plus important que souvent on ne l'imagine, pour autant, toutefois, que ses détenteurs aient fait preuve de clairvoyance et soient animés d'une véritable volonté.

Parmi tous ces acteurs, ceux qui sont en charge des affaires publiques — même si la marge de manœuvre des États va s'amenuisant — ont une responsabilité toute particulière : celle

de définir des objectifs ou, mieux encore, de « projeter », dans un temps à venir, l'image d'un avenir souhaitable pour la nation. Et comme tous les candidats aux fonctions suprêmes n'ont pas nécessairement la même conception du souhaitable, ils ont normalement, dans les régimes qui se réclament de la démocratie, vocation avant les élections à exposer leur vision puis, une fois élus, à tenir le cap qui servira de fil rouge à leurs décisions et actions, en assurant le sens et la cohérence.

Entendons-nous bien sur la notion de projet qui, s'agissant des affaires publiques, ne saurait en aucune manière être la somme de tous les intérêts particuliers, tels qu'ils s'expriment à chaque instant, mais bien le dessein collectif que l'on entend poursuivre, dont les instances publiques se doivent d'être les garantes. Et ce n'est pas un rôle mineur que celui du Parlement, au-delà des seuls jeux partisans, que de veiller au fait que l'exécutif ne dévie pas excessivement par rapport au projet pour lequel il a été investi ; cette fonction allant bien au-delà du contrôle de gestion.

Cette conception du lien entre prospective et politique vaut au niveau des États comme des collectivités territoriales et on ne peut qu'espérer que les conseils régionaux, à l'issue des élections qui auront lieu en France au mois de mars, comprendront eux-mêmes — comme l'a déjà compris, par exemple, la région Nord-Pas-de-Calais — la nécessité de se doter d'une fonction prospective. On pourrait incidemment former le même espoir au niveau de l'Europe, voire au niveau du monde mais, en l'espèce, force est de constater que les conditions d'une « bonne gouvernance » sont encore très loin d'être réunies. ■

Quel avenir pour la taxe carbone en France ?

LES CHOIX ÉCONOMIQUES APRÈS LA CENSURE
DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

PAR CHRISTIAN DE PERTHUIS ¹

La censure de la taxe carbone par le Conseil constitutionnel français le 28 décembre dernier ² a été motivée par le non-respect du principe d'égalité de traitement devant les charges publiques dans le secteur des entreprises. La raison principale évoquée par le Conseil est l'exonération accordée à l'ensemble des entreprises assujetties au système européen des quotas de CO₂.

L'articulation entre une taxe carbone nationale et le système européen d'échange de quotas pose de fait une double difficulté : il faut faire coexister un mécanisme de tarification du carbone par le marché avec un mécanisme de tarification par l'impôt, et faire simultanément converger des règles européennes régissant le marché avec des règles nationales.

Pour améliorer le dispositif censuré par le Conseil constitutionnel, il est nécessaire de revoir les modalités d'introduction de la taxe carbone dans le secteur des entreprises. Pour y parvenir, il est utile de rappeler comment fonctionnent les mécanismes existants et les choix retenus par les pays ayant réussi à mettre en place une taxe natio-

1. Professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine et directeur du Programme de recherche en économie du climat (PREC) à la chaire Finance et développement durable de l'université Paris-Dauphine et de l'École Polytechnique.

2. CONSEIL CONSTITUTIONNEL. « Commentaire de la décision n° 2009-599 DC ». *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 28, 29 décembre 2009.

nale parallèlement au système européen des quotas de CO₂. C'est l'objet de cet article dans lequel nous examinons également les différentes pistes permettant de sortir de la situation actuelle. ■

Les objectifs suivis

L'introduction de la taxe carbone en France participe d'un mouvement général de passage à une économie où les agents devront payer leurs émissions de gaz à effet de serre. Depuis le début de la révolution industrielle, nos sociétés utilisent l'atmosphère comme s'il s'agissait d'un réservoir infini pouvant accumuler tous nos rejets de gaz à effet de serre. À la suite des alertes répétées des climatologues, un large consensus existe aujourd'hui sur la nécessité de faire refluer rapidement ces rejets pour éviter le risque de dérèglements climatiques majeurs. Pour le faire de façon rapide et efficace, la recommandation de la majorité des économistes est de mettre un terme à cette gratuité de l'usage de l'atmosphère en appliquant un prix à nos émissions de gaz à effet de serre qui reflète le coût des dégradations futures provoquées par ces émissions.

L'existence d'un tel prix, unique et s'appliquant à tous les émetteurs, est de nature à conduire à une réorganisation rapide et à moindre coût du système économique pour faire chuter les émissions durant les prochaines décennies. Jusqu'ici, préconisations des économistes (unicité du prix) et des constitutionnalistes (égalité de traitement face aux charges publiques) sont donc bien en phase.

Le premier coup de canif à la gratuité de l'usage de l'atmosphère pour nos rejets de gaz à effet de serre a été apporté en janvier 2005 avec l'entrée en vigueur du système européen des quotas de CO₂ qui couvre en France un peu plus de 1 000 installations industrielles à l'origine d'un tiers des émissions de gaz carbonique et d'un quart des émissions totales de gaz à effet de serre. Ce système fonctionne suivant un mécanisme de plafonnement et de commerce des émissions (*cap and trade*), dans lequel les entreprises peuvent échanger les permis d'émission dont la somme est égale au plafond. En France, la totalité des droits d'émission correspondant aux plafonds à respecter est jusqu'à présent attribuée gratuitement aux entreprises. Cela signifie concrètement que les industriels sous quotas ne règlent financièrement que les émissions qui dépassent les quotas qui leur sont attribués. Réciproquement, ils peuvent vendre les quotas qu'ils conservent en excédent de leurs émissions.

Le dispositif de la taxe carbone a, dans un premier temps, été discuté en juillet 2009 par la conférence des experts présidée par Michel Rocard ³. Il

3. ROCARD Michel (président). *Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution climat et énergie*. Paris : ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer / ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, juillet 2009, 84 p.

en est résulté un rapport dont le gouvernement s'est partiellement inspiré dans son projet de loi de finances ⁴. Pour assurer la cohérence entre le système européen des quotas et le dispositif national de taxe carbone, deux arbitrages importants ont été retenus dans le projet censuré par le Conseil :

— le prix d'introduction de la taxe carbone en 2010 a été fixé à 17 euros la tonne de CO₂ à la suite d'un arbitrage du président de la République proposant que le niveau de la taxe carbone, la première année, ne s'éloigne pas trop du prix du quota de CO₂ observé sur le marché européen ;

— les entreprises sous quotas de CO₂ ont été exclues du dispositif de la taxe, au motif qu'elles sont déjà depuis 2005 dans le dispositif européen de tarification du carbone par le marché.

Parallèlement, des dispositions spécifiques ont été négociées avec certaines professions qui aboutissent à un jeu différencié d'exonérations ou d'abattements sur le prix de la taxe à payer. Ces dispositions n'ont pas retenu l'une des recommandations les plus récurrentes du rapport Rocard préconisant le paiement de la taxe par l'ensemble des agents émettant des gaz à effet de serre, avec un jeu de compensations forfaitaires quand nécessaire. L'universalité du paiement de la taxe est requise par l'objectif suivi qui est de modifier les comportements des acteurs par la généralisation d'un signal-prix du carbone.

De ce point de vue, le système des compensations retenu par le projet gouvernemental est simple et transparent pour les ménages qui reçoivent tous une compensation forfaitaire, modulée suivant la composition des ménages et leur lieu d'habitation. Il est, en revanche, particulièrement confus et opaque pour les entreprises, notamment en raison du lien établi, plus ou moins clairement, avec l'allègement fiscal simultanément consenti aux entreprises via la réforme de la taxe professionnelle ⁵.

Ces éléments ont conduit le Conseil constitutionnel à ne retenir que les arguments de la saisine concernant les entreprises (et non ceux relatifs aux ménages). Pour chercher des voies permettant de maintenir le principe d'une extension de la tarification du carbone, il faut donc réfléchir aux conditions d'une bonne articulation entre taxe et permis dans le secteur des entreprises. Pour ce faire, il est utile d'observer les arbitrages retenus dans les pays qui sont parvenus à faire cohabiter des taxes carbone nationales avec le système européen des quotas.

4. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI. *Projet de loi de finances pour 2010. Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution*, septembre 2009, 64 p.

5. Comme le note fort justement Olivier Godard, économiste au CNRS (Centre national de la recherche scientifique), cet allègement bénéficie très majoritairement aux entreprises opérant dans les secteurs couverts par le système des quotas et ne peut en aucune façon contribuer à rapprocher le projet gouvernemental du principe d'égalité devant les charges publiques. (GODARD Olivier. *La Contribution carbone après la censure du Conseil constitutionnel*, 8 janvier 2010, non publié)

Les modes d'articulation entre taxe et permis rencontrés en Europe

Deux cas de figure un peu distincts se présentent en pratique. La Suède et la Norvège avaient institué une taxe carbone antérieurement au lancement du système européen des quotas de CO₂. Les deux pays ont été amenés à adapter leur système de taxes domestiques au moment de leur entrée dans le système européen des quotas. L'Irlande, au contraire, — tout comme souhaite le faire la France — a institué une taxe cinq ans après le démarrage du système européen des quotas.

La Suède a étendu sa taxe carbone domestique et augmenté son niveau en cherchant à appliquer le principe de l'unicité du prix dans deux ensembles disjoints : le prix de détail réglé au stade final par les ménages (un peu plus de 100 euros la tonne en 2009) et un prix de gros, de façon générale nettement plus faible (23 euros la tonne), réglé par les entreprises. Les entreprises soumises au système européen des quotas sont totalement exonérées dans le cas de la production électrique et soumises à un taux « de faveur » de 15 euros la tonne pour les autres. Ce système fonctionne bien, mais pose des difficultés de traitement pour les petites entreprises, par nature à la frontière entre les différents régimes de taxation.

La Norvège a rénové son système de taxation domestique des émissions de CO₂ lorsqu'elle a rejoint le système européen des quotas en 2008. Elle a, par ailleurs, obtenu un régime dérogatoire auprès de la Commission lui permettant d'allouer jusqu'à 100 % des quotas par enchères dès 2008 dans certains secteurs. Dans l'industrie pétrolière et gazière, les installations sont à la fois soumises aux quotas (avec enchères à 100 %) et à la taxe (dont le taux a été divisé par deux au moment de l'entrée en vigueur du système de quotas). Dans les autres secteurs, les industriels assujettis aux quotas sont soumis à un système de taxes différentielles variables suivant les secteurs et comprenant parfois des exonérations substantielles comme dans le cas de l'industrie du bois.

L'Irlande applique depuis le 1^{er} janvier 2010 un système de taxe domestique sur les émissions de CO₂ dans les secteurs et installations non couverts par le système européen, avec un taux de 15 euros la tonne. Ce système est vu comme un complément du système d'échange de quotas qui exonère donc totalement les entreprises soumises à ce régime.

Ces exemples révèlent un grand pragmatisme dans la mise en œuvre et une certaine diversité dans les options retenues. La Suède tend à exonérer les entreprises sous quota de la taxe carbone, alors que la Norvège a choisi de mettre plus rapidement aux enchères les quotas pour leur faire jouer un rôle voisin de celui d'une taxe carbone non compensée. L'Irlande a retenu le principe d'une exonération totale de la taxe pour les entreprises sous quotas. On notera enfin que l'ensemble des pays mentionnés ont contourné un des risques dans lequel a sombré la taxe aux émissions de CO₂ d'origine industrielle que

les Britanniques ont cherché à mettre en place au début des années 2000 et ont depuis abandonné : celui de la complexité. Une telle complexité apparaît immédiatement dès qu'on oublie les mécanismes économiques de base.

Les mécanismes économiques de base

L'introduction d'un prix du carbone par une taxe ou un système de permis diffère sous deux angles principaux : le mode de fixation du prix et le mode de répartition de la nouvelle valeur introduite par le prix du carbone.

Sous l'angle économique, le système du quota diffère en premier lieu de la taxe par le fait que le prix du carbone n'est pas directement fixé *ex ante* par une autorité publique : il résulte de la rareté qui a été imposée lors de la fixation du plafond par cette autorité. Si on veut faire coexister les deux mécanismes sans s'éloigner du principe d'unicité du prix, il convient par conséquent de fixer *ex ante* la valeur de la taxe à des niveaux jugés compatibles avec la contrainte de plafonnement sur le marché.

Dans le cas, assez probable, où la convergence ne serait pas atteinte directement, il serait ensuite souhaitable de procéder à des ajustements *ex post* soit sur le prix de la taxe, soit sur les quantités de quotas alloués. Les premiers sont possibles et pratiqués, par exemple, en Norvège. Les seconds sont contraires aux règles actuelles de fonctionnement du marché européen et plus généralement aux enseignements de l'économie des marchés de permis.

La deuxième différence entre système de permis et taxe réside dans le mode de répartition de la rente⁶ créée par l'instauration d'un prix des émissions. Elle dépend du mode d'attribution des quotas et du type de compensation envisagée pour la taxe :

— Dans le cas d'un système d'allocations gratuites tel qu'appliqué à l'heure actuelle en France, les industriels reçoivent en réalité une rente qu'ils peuvent conserver en totalité tant qu'ils n'ont pas restitué les quotas pour leur conformité. Dans ce cas de figure, le prix du quota détermine une charge proportionnelle aux émissions de CO₂, mais qui est compensée à hauteur de l'allocation. Cette compensation est donc distribuée aux industriels au prorata de leurs émissions historiques ou des *benchmarks* (émissions de référence) utilisés pour l'allocation. Dans le cas français, les entreprises sont de fait surcompensées depuis le démarrage du système car elles ont systématiquement reçu plus de quotas qu'elles n'ont émis de dioxyde de carbone⁷.

6. Ce concept de « rente carbone », souvent mal appréhendé, est introduit et développé dans le chapitre 5 de PERTHUIS Christian (de). *Et pour quelques degrés de plus... Nos choix économiques face au risque climatique*. Paris : Pearson, 2009, 320 p.

7. En 2008, les installations européennes ont, dans leur ensemble, émis plus de CO₂ qu'elles n'avaient reçu de quotas, mais celles situées en France ont reçu 129 millions de tonnes de quotas pour des émissions effectives de 123 millions de tonnes. Pour un prix moyen du quota de 22,4 euros la tonne, la surcompensation a donc été de 134 millions d'euros.

— Dans le cas d'un système d'allocation aux enchères, le prix du quota est en tous points comparable à une taxe dont le montant est déterminé non pas de façon discrétionnaire par l'autorité publique, mais par la rareté résultant de la contrainte imposée par cette autorité sur le plafond d'émission.

Les règles du marché européen sont des règles hybrides qui autorisent les autorités nationales à pratiquer des enchères jusqu'à 10 % des allocations d'ici 2012 (avec la dérogation susmentionnée pour la Norvège). La période 2013-2020 devrait voir la généralisation des enchères dans le secteur électrique dès 2013 et une montée en régime des enchères dans les autres secteurs selon l'appréciation portée sur leurs vulnérabilités respectives face à la concurrence non européenne.

Si on veut, comme le recommande le Conseil constitutionnel, assurer l'égalité de traitement des uns et des autres face aux charges publiques, il faut en conséquence soit combiner un système d'allocations gratuites avec une taxe compensée, soit combiner un système d'allocations payantes avec une taxe non compensée. Voyons maintenant les implications de ces deux types de schémas.

Comment satisfaire l'égalité de traitement au plan économique ?

Le premier schéma possible consiste à maintenir l'exemption des entreprises sous quotas, mais à coupler ce dispositif à un régime de taxe sur les émissions des industriels hors régime des quotas, qui serait sans exemption, mais intégralement compensée. La réintroduction du principe de compensation intégrale pour toutes les entreprises rétablirait alors l'égalité de traitement au sein des entreprises françaises et serait l'occasion de renégocier les fâcheux systèmes d'exemption consentis aux entreprises de secteurs particuliers (le transport, les agriculteurs et l'ensemble des professions ayant obtenu des exemptions). Si la clef de répartition de la compensation forfaitaire entre entreprises ne diverge pas trop de la règle d'allocation gratuite des quotas, le mécanisme assure bien une égalité de traitement entre les différents acteurs⁸. Le dispositif met, de plus, les entreprises françaises à égalité de traitement avec leurs homologues européennes.

Au plan environnemental, ce dispositif ajouterait une incitation à réduire les émissions, pour les entreprises non soumises au système des quotas, plus large que celle du dispositif censuré puisque les exemptions disparaîtraient au profit de compensations forfaitaires. Il ne modifierait pas les incitations existantes pour les entreprises sous quotas. Ce dispositif devrait évidemment

8. Si ce mode de répartition de la compensation s'avère trop compliqué à introduire, la meilleure voie est alors de réduire le coût du travail comme l'ont fait tous les pays européens étant parvenus à déployer une taxe carbone.

évoluer dans le futur, à mesure du basculement du système des quotas vers un système d'enchères non compensées. À mesure de ce basculement, le respect du principe d'égalité de traitement devant les charges publiques exigera un réexamen des compensations des entreprises soumises à la taxe nationale.

EFFETS ÉCONOMIQUES DE L'INTRODUCTION D'UNE TAXE SUR UN MARCHÉ DE PERMIS

On part d'une situation initiale dans laquelle les entreprises sous quotas ont ajusté leurs émissions au point A où la courbe de coût marginal (fonction linéairement croissante des réductions d'émission représentée par la droite sur le graphique) atteint le prix P_0 du quota d'équilibre sur le marché.

Une taxe est introduite dont le montant est égal à $P_1 - P_0$. Cette taxe carbone est fixe et porte le prix du carbone pour les entreprises sous quotas à P_1 . Au nouveau point d'équilibre B, les entreprises ont donc opéré une réduction supplémentaire de leurs émissions de $Q_0 - Q_1$. Si on néglige l'impact de l'introduction de la fiscalité sur le prix d'équilibre sur le marché, la variation du coût pour les entreprises résulte de trois paramètres ($X_1 + X_2 - X_3$) :

— le paiement de la nouvelle taxe carbone (aire X_1 sur le graphique) ;

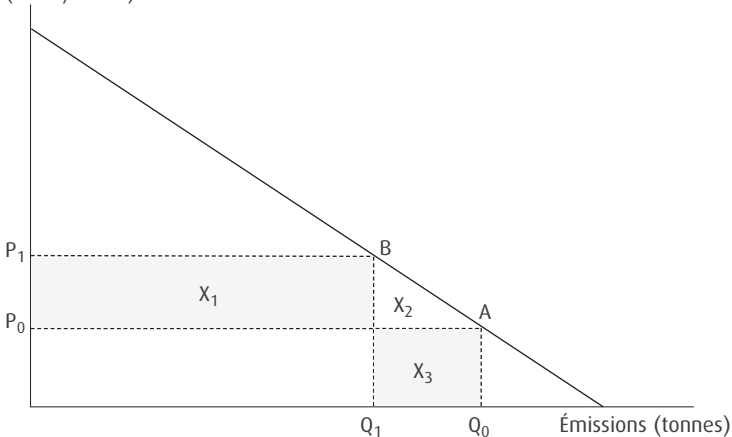
— plus le financement des réductions additionnelles (aire X_2) ;

— moins les quotas libérés qui peuvent être vendus ou épargnés (aire X_3).

Dans la réalité, les quotas libérés représentent une disponibilité nouvelle de droits à émettre qui pourront être utilisés par les entreprises, ce qui va avoir pour effet de faire baisser le prix d'équilibre initial P_0 . Comme à chaque mouvement du prix d'équilibre des quotas, le prix P_1 du carbone va donc varier pour les entreprises payant à la fois la taxe et l'augmentation de leurs émissions sous quotas. Le législateur peut tenter de neutraliser cette variabilité en introduisant une taxe $P_1 - P_0$ différentielle dont le montant s'ajustera pour maintenir fixe le prix P_1 réglé par les entreprises quand P_0 variera sur le marché.

C.P.

Prix du quota et taxe (euros/tonne)



Ce système ne serait efficace à long terme que si le prix des quotas et celui de la taxe augmentent parallèlement dans le temps.

Un second schéma consisterait à se rapprocher d'un système faisant co-exister allocation payante des quotas et taxe carbone majoritairement non compensée. Cette voie qui a été proposée par un groupe de sénateurs⁹ consisterait à maintenir le principe de la taxe non compensée pour les entreprises hors quotas et à utiliser la possibilité donnée par la directive européenne de mettre 10 % des quotas aux enchères entre 2008 et 2012. Ce système aurait le grand intérêt de bien mieux préparer l'avenir, et notamment le basculement vers les enchères à partir de 2013 dans le système européen. De surcroît, il pourrait être l'occasion de revenir sur l'empilement des exemptions consenties à certaines professions, au profit d'un système où toutes les entreprises paieraient la taxe carbone avec, lorsque nécessaire, des compensations forfaitaires compatibles avec le principe d'égalité devant la charge publique.

Ce second schéma, plus ambitieux, paraît malheureusement difficile à mettre en place en pratique. Au plan intérieur, il exigerait une grande capacité de conviction et de persuasion des pouvoirs publics et de la représentation nationale au Parlement. Mais il poserait aussi une grosse difficulté vis-à-vis des règles communautaires. La France a, en effet, déposé et fait approuver un plan national d'allocation des quotas prévoyant d'allouer gratuitement la totalité des quotas durant la deuxième phase du marché européen et renonçant, donc, à toute utilisation de la possibilité de mise aux enchères. Il semble désormais très compliqué de revenir sur cette décision malencontreuse.

La consultation ouverte par le gouvernement qui a choisi de temporiser jusqu'aux prochaines élections régionales, en visant désormais un projet d'introduction de la taxe carbone en juillet 2010, ne retient malheureusement aucune de ces deux lignes directrices pour tenter de réconcilier la logique économique avec les principes énoncés par le Conseil constitutionnel. Elle consiste à mettre au point un dispositif où les entreprises sous quotas seront également soumises au règlement de la taxe nationale sur les quotas. Devant la difficulté de l'opération, les modalités précises de l'introduction de cette taxe nationale doivent faire l'objet d'une consultation qui risque fort de tourner à une négociation de marchands de tapis, où chacun voudra obtenir sa « taxe à la carte » ou des compensations avantageuses. Voyons-en les implications économiques et environnementales.

Un tel dispositif consiste à faire payer aux installations sous quotas un prix du carbone ayant deux composantes : le prix du quota européen et le prix de la taxe. Ce renchérissement entraînerait des réductions d'émission supplémentaires des installations françaises sous quotas qui auraient trois incidences : la libération de quotas par les entreprises concernées qui récupéreraient financièrement par la vente de quotas une partie de la nouvelle charge résultant de

9. ARTHUIS Jean, MARINI Philippe et KELLER Fabienne. « Taxe carbone : quotas payants ou usine à gaz ? » *Le Monde*, 26 janvier 2010.

POUR ALLER PLUS LOIN

GOLLIER Christian et TIROLE Jean. « La taxe carbone : de Charybde en Scylla ? » *Les Échos*, 6 janvier 2010.

PERTHUIS Christian (de) et DELBOSC Anaïs. *Idées reçues sur le changement climatique*. Paris : Le Cavalier bleu, 2009, 128 p.

PERTHUIS Christian (de). « Le débat sur la taxe carbone. Les économistes au chevet du climat ». *Futuribles*, n° 356, octobre 2009, pp. 5-12.

PERTHUIS Christian (de) et GOLLIER Christian. « Taxe carbone : de la doctrine aux travaux pratiques ». *Les Échos*, 3 décembre 2009.

PERTHUIS Christian (de) et GOLLIER Christian. « Que va-t-il rester de la taxe carbone ? » *Écolosphère*, 13 décembre 2009.

PRUD'HOMME Rémy. « Les trois péchés de la taxe carbone ». *Les Échos*, 5 janvier 2010.

TOL Richard. « Carbon Taxes Revisited ». *Point Carbon*, 8 janvier 2010.

la taxe carbone ; un transfert des droits à émettre libérés à d'autres installations en Europe puisque le plafond d'émission est européen ; une tendance à la baisse du prix d'équilibre sur le marché des quotas. Il n'y aurait donc aucun bénéfice environnemental additionnel, mais une contribution accrue des entreprises françaises à l'objectif communautaire de réduction des émissions en Europe. Pour parler plus directement, les industriels français prendrait à leur charge une partie des réductions autrement à la charge des électriciens allemands, polonais ou espagnols...

Face à la difficulté de mettre en place ce système, il sera tentant d'introduire non plus une taxe fixe, mais une taxe variable de telle sorte que la somme du prix du quota et de la taxe différentielle atteigne le niveau de la taxe domestique réglée par les entreprises non soumises au système des quotas. Un tel système limiterait le renchérissement du prix du carbone pour les installations sous quotas, consécutif à l'introduction de la taxe, et garantirait l'unicité du prix dans le secteur des entreprises. Il serait propice à des négociations en tous genres avec les représentants des différentes professions risquant d'aboutir à des taux à la carte. C'est pourquoi sa mise en œuvre, sans doute complexe en pratique, serait peu compatible avec les règles de simplicité et de transparence qui conditionnent l'instauration effective d'un régime de taxation du carbone en France et plus encore son déploiement dans la durée.



Sous l'angle économique, le rétablissement du principe d'égalité de traitement face aux charges publiques peut s'effectuer suivant deux schémas possibles. Celui combinant une exonération de la taxe carbone pour les entreprises sous quotas avec une taxe intégralement compensée, mais sans au-

cune exonération pour les émissions des entreprises hors quotas, semble réunir les conditions d'acceptabilité et de simplicité permettant de remettre sur les rails le projet de la taxe carbone. Un tel schéma devrait rapidement évoluer dans le temps à mesure que s'élargira la mise aux enchères des quotas, par ailleurs susceptible d'améliorer le fonctionnement du système européen des quotas.

Une seconde alternative plus ambitieuse serait d'accélérer le passage aux enchères pour les entreprises sous quotas, en utilisant dès 2010 les possibilités données par la réglementation européenne. Sa concrétisation semble difficile au plan tant domestique que communautaire. Elle doit pourtant être considérée avec attention, car c'est elle qui prépare le mieux l'avenir.

Les alternatives, consistant à mettre en place un système combinant taxe carbone non compensée et taxe carbone (fixe ou différentielle) sur les installations industrielles sous quotas, sont contre-productives. Elles risquent, en pratique, de déboucher sur la multiplication des cas d'exonération pour les entreprises hors système des quotas et des taxes carbone à géométrie variable pour celles sous quotas. Une telle complexité n'apportera aucun bénéfice environnemental supplémentaire et rendra très improbable le déploiement du dispositif national de tarification du carbone dans la durée.

Notre préconisation est donc de revenir à l'un des deux schémas présentés, permettant de concilier la logique économique avec le principe d'égalité devant les charges publiques. Il reste une inconnue de taille sur laquelle l'économiste est bien en peine de se prononcer : la notion économique d'égalité face aux charges publiques utilisée dans cet article est-elle cohérente avec les catégories juridiques utilisées par les membres du Conseil constitutionnel ?

L'Europe et la tarification du carbone

QUELQUES ÉLÉMENTS DE CADRAGE

PAR ANAÏS DELBOSC ET CHRISTIAN DE PERTHUIS ^I

La mise en place d'une taxe carbone nationale implique de prendre en compte les mécanismes de tarification des émissions de gaz à effet de serre déjà existants. En effet, l'impact des émissions étant le même quelle que soit leur origine, le rapport coût / bénéfice des mesures de réduction d'émissions est minimisé lorsque l'extension du périmètre des émissions soumises à un prix du carbone respecte la règle de l'unicité du prix.

Concrètement, cela veut dire que les taxes carbonées nationales doivent en Europe tenir compte du système européen d'échange de quotas de CO₂, qui contraint depuis 2005 les émissions de CO₂ de cinq grands secteurs industriels représentant environ 50 % des émissions de CO₂ européennes. Il faut donc faire coexister un mécanisme de tarification du carbone par le marché avec un mécanisme de tarification par l'impôt et, simultanément, faire converger des règles européennes régissant le marché avec des règles nationales pour la taxe.

Cet article dresse d'abord le bilan du fonctionnement du marché européen en termes de transactions et de prix. Il montre combien le dispositif d'ensemble a évolué depuis sa période de mise en route entre 2005 et 2007, et rappelle les implications du passage aux enchères prévu lors de la troisième phase (2013-2020). Dans un deuxième

^I. Respectivement, chef de projets à la Direction recherche de CDC Climat, filiale de la Caisse des dépôts dédiée à la lutte contre le changement climatique, et directeur du Programme de recherche en économie du climat (PREC) à la chaire Finance et développement durable de l'université Paris-Dauphine.

temps, l'article passe en revue les choix retenus par les différents pays étant parvenus à faire coexister une taxe carbone nationale avec le système européen des quotas. Il conclut en s'interrogeant, au-delà du cas français, sur les voies les plus prometteuses d'une extension de la tarification du carbone en Europe. ■

Le prix du carbone instauré par le système européen d'échange de quotas de CO₂

Le système européen d'échange de quotas de CO₂, mis en place en 2005, couvre actuellement les émissions de CO₂ de plus de 1 000 sites industriels français. Chaque année, ces sites reçoivent gratuitement un certain nombre de quotas correspondant à l'allocation annuelle décidée dans le Plan national d'allocation de quotas (PNAQ) français. Chaque année, ils doivent également restituer autant de quotas que leurs émissions de CO₂ de l'année précédente, un quota couvrant une tonne de CO₂ émise². En 2008, première année de la deuxième période de fonctionnement du système (2008-2012), 129 millions de quotas ont été reçus par les sites industriels français³ pour des émissions effectives de 123 millions de tonnes de CO₂ (MtCO₂), soit environ 35 % des émissions françaises de CO₂. Au total en Europe, 2 100 millions de quotas sont distribués chaque année.

Les transactions de quotas

Les quotas institués par le système européen sont librement échangeables en Europe. Un marché s'est créé sur lequel des transactions s'opèrent depuis 2005 via des places de marché ou de gré à gré. En 2009, 5 622 MtCO₂ ont été échangées sur le système européen d'échange de quotas de CO₂. Les transactions de quotas européens ont atteint 5 016 MtCO₂ soit l'équivalent de 2,4 fois le plafond annuel distribué. Le reste des échanges (606 MtCO₂) a porté sur les crédits Kyoto secondaires (principalement des CER, unités de réduction certifiée des émissions, issus du mécanisme pour un développement propre) que les industriels peuvent utiliser pour leur conformité jusqu'en 2012 dans la limite d'un plafond fixé par chaque État membre européen.

Depuis le démarrage du système en 2005, le volume des transactions et le nombre des participants ont fortement augmenté. Les transactions sur les places de marché organisées, les Bourses, ont progressé plus rapidement

2. Pour plus de précisions sur le fonctionnement de ce marché, voir TROTIGNON Raphaël et DELBOSC Anaïs. « Échanges de quotas en période d'essai du marché européen du CO₂ : ce que révèle le CITL ». *Étude Climat* (Caisse des dépôts), n° 13, juin 2008. Voir sur le site Internet www.caissedesdepots.fr/missionclimat/fr.

3. Hors quotas reçus à partir de la réserve aux nouveaux entrants.

Tableau 1 — Volumes de transactions de quotas européens depuis le lancement du système d'échange de quotas

	Volumes échangés (en millions de quotas)	Valeur des transactions (en millions d'euros)	Prix moyen du quota (en euros)
2005	262	5 400	20,6
2006	828	14 500	17,5
2007	1 458	25 200	17,3
2008	2 731	61 200	22,4
2009	5 016	65 900	13,1

Source : CDC Climat Recherche, à partir de données de Point Carbon.

que les transactions de gré à gré. En 2009, près de 60 % des transactions se sont effectuées sur des places de marché organisées. Par ailleurs, environ 75 % des échanges de quotas sont réalisés à terme, reflétant en particulier les besoins de couverture des industriels sur les prix du carbone. Le partage entre le marché au comptant et le marché à terme a été perturbé en 2008 et 2009 par un phénomène de fraude à la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) qui a artificiellement gonflé le volume des transactions au comptant entre l'été 2008 et l'été 2009, et accéléré la rotation des quotas au comptant. Ce type de fraude fiscale ne concerne que le marché au comptant (la TVA n'est pas perçue sur les transactions à terme) et n'est donc pas comparable aux dysfonctionnements qui peuvent apparaître sur les marchés dérivés lorsque des acteurs parviennent à manipuler les conditions de l'offre et de la demande, et donc le prix d'équilibre pour leur propre bénéfice.

En valeur, les transactions de quotas européens ont représenté environ 66 milliards d'euros en 2009 avec un prix moyen de 13,1 euros par tonne. Ces échanges constituent environ 80 % des échanges d'actifs carbone dans le monde. Bien que d'un ordre de grandeur inférieur aux montants des échanges de produits énergétiques en Europe, ces transactions représentent des transferts conséquents entre installations industrielles, mais aussi entre entreprises et États membres. Sur la période 2005 à 2008, pour laquelle les données de conformité ont été publiées, ces transferts se sont principalement opérés depuis le secteur électrique, acheteur net de quotas, vers les autres secteurs industriels vendeurs nets. Au sein de l'Union européenne, ils ont généré des transferts depuis l'UE à 15, acheteuse nette de quotas, vers les 10 États membres d'Europe de l'Est, vendeurs nets de quotas.

Évolutions constatées du prix du carbone sur le marché européen d'échange de quotas

Le prix du quota de CO₂ sur le marché dépend de la confrontation entre offre et demande. L'offre est déterminée par des variables institutionnelles dépendant de l'autorité publique : le plafond d'allocation auquel s'ajoute un potentiel d'utilisation de crédits Kyoto par les industriels pour leur conformité.

Tableau 2 — Caractéristiques des différentes périodes du système européen d'échange de quotas et impacts sur le prix du quota			
	Période 1 (2005-2007)	Période 2 (2008-2012)	Période 3 (2013-2020)
Caractéristiques de l'allocation	Décidée par les États membres sous le contrôle de la Commission européenne		Décidée par la Commission européenne
	Allocation gratuite majoritaire (min. 95 % de l'allocation)	Allocation gratuite majoritaire (min. 90 % de l'allocation)	Allocation par enchères majoritaire (100 % pour le secteur électrique ; 20 % en 2013 croissant à 70 % en 2020 pour les autres secteurs ; sauf dérogations)
	Allocation gratuite essentiellement basée sur les émissions historiques (mal connues avant 2005, mais mieux appréhendées pour le calcul de l'allocation de deuxième période)		Allocation gratuite basée sur des facteurs d'émissions de référence (<i>benchmarks</i>)
Caractéristiques de l'utilisation d'actifs carbone pour conformité	Possibilité d'utiliser des quotas européens uniquement	Possibilité d'utiliser des quotas européens et des crédits Kyoto en quantité limitée (13,5 % de l'allocation en moyenne)	Possibilité d'utiliser des quotas européens et des crédits Kyoto en quantité limitée
	Emprunt de quotas sur l'allocation de l'année suivante au sein de la période (<i>borrowing</i> intra-période)		
	Mise en réserve de quotas d'une année sur l'autre au sein de la période uniquement (<i>banking</i> intra-période)	Mise en réserve illimitée des quotas (<i>banking</i> intra et inter-périodes)	
Impacts sur le prix et sa volatilité	Absence de <i>banking</i> inter-périodes → en cas de déficit le prix augmente jusqu'à la pénalité (40 euros) + le prix de seconde période (pénalité non libératoire) ; en cas de surplus, le prix tombe à zéro. C'est ce qui s'est passé en 2007 → forte volatilité en fin de période		<i>Banking</i> inter-périodes, renforcement annoncé de la contrainte et annonce de la poursuite du système après 2020 → prix cohérents et probablement croissants → moindre volatilité
Source : Christian de Perthuis et Anaïs Delbos.			

Ces conditions d'utilisation des différents actifs carbone sur le système européen d'échange de quotas ont varié au cours de ses différentes périodes de fonctionnement.

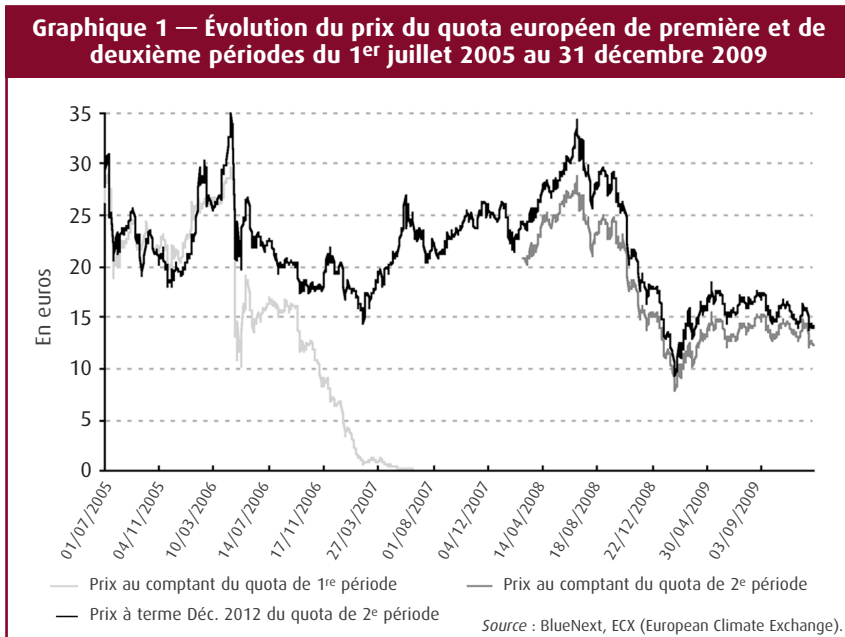
La demande correspond aux émissions effectives qui résultent à court terme du jeu de quatre variables principales : les conditions météorologiques, le niveau d'activité économique, les prix relatifs des énergies fossiles disponibles et les possibilités techniques d'abattement à court terme ⁴. À plus

4. ALBEROLA Émilie, CHEVALLIER Julien et CHÈZE Benoît. « European Carbon Prices Fundamentals in 2005-2007: The Effects of Energy Markets, Temperatures and Sectorial Production ». *Document de travail Economix*, n° 2007-33, octobre 2007. Voir sur le site Internet www.caissesdesdepots.fr/missionclimat/fr.

long terme, d'autres facteurs s'ajoutent : choix d'investissements et de technologies, développement de technologies peu ou pas émettrices de CO₂...

Au cours de la première période⁵, le prix du quota de CO₂ a connu une forte instabilité, à la fois inhérente au phénomène d'apprentissage sur un marché nouveau et à la règle interdisant la conservation des quotas inutilisés pour les périodes suivantes. Par ailleurs, les informations publiées en 2006 par la Commission européenne ayant révélé l'existence d'un surplus global de quotas sur la période par rapport à la demande, le prix de première période a logiquement convergé vers zéro au deuxième semestre 2006, se déconnectant totalement de celui de deuxième période.

Le graphique 1 illustre l'évolution du prix du quota de première et de deuxième périodes depuis le second semestre 2005. Initialement corrélé au prix du quota de première période, le prix de deuxième période a depuis 2007 répondu aux modifications de l'équilibre entre offre et demande. L'entrée en récession de l'industrie européenne a, par exemple, fortement affecté le bilan anticipé offre / demande de quotas, en provoquant un correctif logique du prix du quota qui a nettement reculé. À court terme, la



5. Pour une analyse du prix du quota de première période, voir ELLERMAN Denny, CONVERY Franck et PERTHUIS Christian (de). *Le Prix du carbone : les enseignements du marché européen du CO₂*. Paris : Pearson, 2010, 320 p.

baisse du prix du quota a été amplifiée par le manque de liquidité d'entreprises, contraintes de vendre des quotas pour dégager de la trésorerie, ce qui a transitoirement ramené le prix du CO₂ sous la barre de 10 euros pendant quelques jours. La baisse du prix du CO₂, consécutive à l'entrée en récession, est cependant restée de moindre ampleur que celle du pétrole ou du gaz.

Le prix du quota de CO₂ de deuxième période (2008-2012) a, en général, présenté une volatilité inférieure à celle observée sur les autres produits énergétiques échangés par des entreprises européennes, à l'exception du charbon.

Perspectives de prix sur le système européen d'échange de quotas

Les perspectives du prix du quota de CO₂ dépendent des hypothèses faites sur l'équilibre offre-demande à l'horizon 2020 en raison de la possibilité de conserver des quotas de deuxième période non utilisés (*banking*) pour la troisième période du système (2013-2020).

Les règles institutionnelles concernant l'offre sont bien connues d'ici 2012 et dans leurs grandes lignes jusqu'en 2020. Le résultat décevant de la conférence de Copenhague de décembre 2009 a eu à court terme un impact sur le prix du CO₂ qui a perdu de l'ordre de 10 % malgré des conditions météorologiques plutôt propices à la remontée du prix. Le passage devenu improbable à un scénario européen de baisse de 30 % des émissions contribue à la baisse du prix, malgré la conséquence simultanée d'une restriction de l'offre probable de crédits Kyoto qui joue en sens inverse.

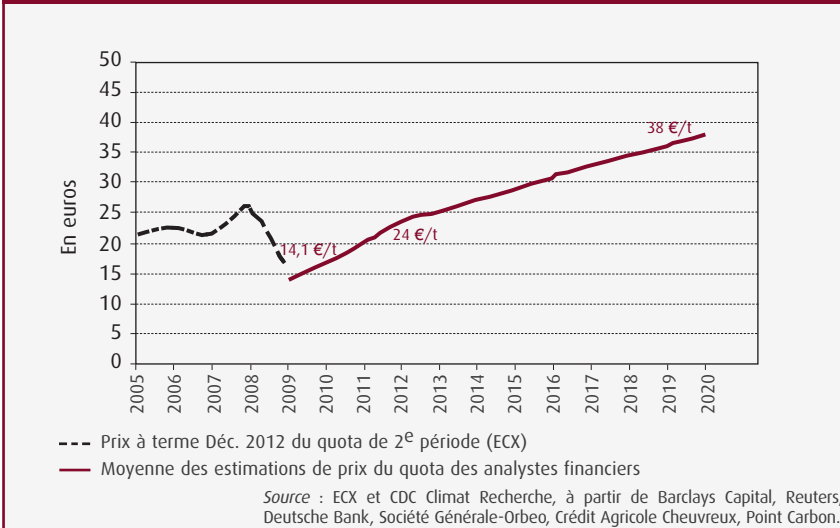
Les perspectives de demande de quotas dépendent d'abord des hypothèses de reprise industrielle en Europe. Avec des hypothèses *standard* (reprise économique progressive, mais pas de rattrapage des volumes de production perdus pendant la récession), le déficit estimé atteindrait environ 250 millions

Tableau 3 — Volatilités historiques comparées des principales commodités énergétiques et des quotas européens de CO₂ de deuxième période (en %)

	Quota de 2 ^e période (contrat à terme Déc. 2012 ECX)	Gaz Zeebrugge Month Ahead	Pétrole Brent Month Ahead	Charbon CIF ARA Month Ahead	Électricité Powernext Futures Month Ahead	
					Base	Pointe
2005	48	93	28	13	39	57
2006	54	115	26	18	67	79
2007	36	93	26	18	75	95
2008	35	58	57	42	61	69
2009	46	82	45	32	59	326

Source : CDC Climat Recherche, à partir de données Reuters, Powernext.

Graphique 2 — Prévisions de prix du quota européen des analystes financiers



de quotas, soit près de 2 % du plafond d'allocation de la période. Ce déficit devrait néanmoins pouvoir être comblé par l'utilisation de crédits Kyoto qui constituent la deuxième source d'offre d'actifs carbone pour la conformité des industriels. Leur plafond d'utilisation, de 1 400 MtCO₂ au total pour l'Europe, ne sera pas un obstacle à la mise en conformité et laisse un surplus d'offre par rapport à la demande de l'ordre de 1 100 millions de tonnes sur la période 2008-2012⁶. C'est donc la perspective de la baisse annuelle du plafond d'allocation après 2012 qui fait actuellement que le prix du carbone se maintient autour de 13 euros la tonne.

Ce raisonnement est à la base de la fourchette des prévisions des analystes de marché. Ceux-ci considèrent que le marché sera légèrement excédentaire en quotas jusqu'en 2012, mais divergent ensuite dans leur appréciation du degré de contrainte que représentera l'abaissement annuel du plafond d'allocation à partir de 2013. Les anticipations de prix se situent ainsi dans des fourchettes de 18 euros à 30 euros la tonne en 2012, et de 30 euros à 45 euros en 2020.

6. Source : Club tendances carbone, 2009. À noter que ce potentiel d'importation de crédits Kyoto est conservable jusqu'en 2020 et donc que les industriels n'ont pas forcément intérêt à l'épuiser dès la deuxième période. La directive encadrant le système européen des quotas pour la période 2013-2020 stipule *grosso modo* que seul le reliquat des 1 400 MtCO₂ autorisées en deuxième période pourra être utilisé pour la conformité en troisième période si l'Europe ne va pas au-delà de son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % en 2020 par rapport à 1990.

Articuler le système européen et une taxe carbone nationale ⁷

Implications des deux outils pour les acteurs économiques

Les règles actuelles du système européen d'échange de quotas de CO₂ impliquent que les industries couvertes reçoivent gratuitement des quotas, la plupart du temps en fonction de leurs émissions historiques. D'un point de vue fiscal (ou de trésorerie), ces entreprises ne supportent donc pas de coût d'achat de quotas tant que leurs émissions se situent en deçà de leur allocation ⁸. Le paiement d'un coût intervient à compter de la première tonne de CO₂ émise au-delà de l'allocation initiale. Elles peuvent même en tirer un bénéfice si elles décident de revendre un éventuel surplus de quotas qui seront valorisés au prix du marché.

Néanmoins, d'un point de vue économique, cette valorisation possible des quotas par l'existence d'un prix de marché entraîne pour les industries un coût d'opportunité à les utiliser, et ce même si elles les ont reçus gratuitement. L'émission d'une tonne de carbone, en entraînant l'utilisation d'un quota, a ainsi un coût intégré dans les coûts de production. La répercussion de ce coût supplémentaire, dit « *pass-through* », est variable selon les produits et le degré de concurrence entre les industries. Dans le cas de l'électricité, par exemple, il a été important et a conduit, du fait de l'allocation gratuite des quotas, à des profits indus (*windfall profits*) conséquents. C'est l'une des raisons qui expliquent le choix de passer à une allocation majoritairement payante, par enchères, en troisième période du système européen des quotas.

Comment se répercute la taxe de son côté ? D'un point de vue fiscal, la taxe s'applique dès la première tonne de CO₂ émise, ce qui constitue une différence notable par rapport à un système de quotas avec allocation gratuite, mais s'avère au final similaire à un système de quotas dès lors que l'allocation est entièrement payante. Par ailleurs, la taxe a vocation à être intégrée dans le prix des productions finales, tout comme le coût d'opportunité des quotas est répercuté à l'heure actuelle.

Ces deux mécanismes ont donc en pratique les mêmes effets : faire intégrer aux consommateurs finaux et aux industries de production un coût de leurs émissions de CO₂. Pour autant, selon le mode d'allocation des quotas,

7. Les auteurs tiennent à remercier Jérémie Elbèze de CDC Climat Recherche pour son travail de recherche sur les dispositifs européens de taxe carbone.

8. À noter que des coûts de transaction sont toujours supportés par les industries couvertes par un système de quotas pour le suivi et la vérification de leurs émissions par un tiers indépendant, l'ouverture obligatoire d'un compte sur le registre national des quotas et éventuellement les frais de transactions associés aux achats / ventes de quotas.

l'effet, en termes de flux financiers d'une taxe ou d'un système de quotas, peut ne pas être comparable ⁹.

Les exemples européens

La convergence des prix entre taxe et système européen d'échange de quotas ne peut être parfaite. Toutefois, il est possible de l'atteindre indirectement en ajustant le niveau de la taxe ou les quantités de quotas alloués. Si la première solution est possible, la seconde est contraire aux règles actuelles de fonctionnement du système européen.

Cependant, toute modification *ex post* des règles de fonctionnement des systèmes de tarification du carbone introduit des incertitudes pour les acteurs économiques, qui peuvent limiter l'efficacité des systèmes mis en place.

Parmi les pays européens dotés d'une taxe carbone nationale, deux cas sont à distinguer : ceux dans lesquels la taxe préexistait au système européen d'échange de quotas (Suède, Norvège) et celui dans lequel elle a été introduite par la suite (Irlande).

Concernant la Suède et la Norvège, la solution retenue à l'entrée en vigueur du système européen d'échange de quotas a été de différencier le traitement des industries peu soumises à concurrence internationale (l'industrie pétrolière de la Norvège notamment) et des ménages, par rapport aux autres secteurs industriels.

L'Irlande, elle, applique depuis le 1^{er} janvier 2010 un système de taxe domestique sur les émissions de CO₂ dans les secteurs et installations non couverts par le système européen, avec un taux de 15 euros la tonne, soit un taux proche de celui du marché des quotas européens.

Ces exemples, plus longuement développés dans l'article de Christian de Perthuis « Quel avenir pour la taxe carbone en France ? » (pp. 5-14 de ce numéro), révèlent un grand pragmatisme dans la mise en œuvre et une certaine diversité dans les options retenues.



Ainsi, l'articulation réussie entre une taxe nationale et le système européen d'échange de quotas dépend du mode d'attribution des quotas et du type de compensation envisagée pour la taxe. Dans le cas actuel d'un système d'allocations gratuites de quotas, les industriels reçoivent en réalité une rente qu'ils peuvent conserver en totalité tant qu'ils n'ont pas restitué les quotas

9. Pour une analyse en termes de rente carbone, voir le chapitre 5 de PERTHUIS Christian (de). *Et pour quelques degrés de plus... Nos choix économiques face au risque climatique*. Paris : Pearson, 2009, 320 p.

pour leur conformité. Le prix du quota détermine alors une charge proportionnelle aux émissions de CO₂, mais qui est compensée à hauteur de l'allocation. Cette compensation est actuellement distribuée aux industriels au prorata de leurs émissions historiques ou plus rarement de *benchmarks* (émissions de référence). Au contraire, dans le cas d'un système d'allocations aux enchères, le prix du quota est en tous points comparable à une taxe dont le montant est déterminé non pas de façon discrétionnaire par l'autorité publique, mais par la rareté résultant de la contrainte imposée par cette autorité sur le plafond d'émission.

Pour assurer l'égalité de traitement de tous devant l'impôt, comme le recommande le Conseil constitutionnel français, une solution serait de combiner un système d'allocations gratuites avec une taxe compensée¹⁰.

Une des pistes les plus prometteuses serait néanmoins de porter ce débat au plan européen pour favoriser l'élargissement et l'harmonisation de la tarification du CO₂. Instaurer une taxe harmonisée sur les émissions de CO₂ d'origine énergétique est semée d'embûches. Rappelons qu'elle a été préconisée dès 1992, sous forme d'une proposition de la Commission européenne alors soutenue par la France, et qu'elle a dû être formellement abandonnée à la fin des années 1990. Cet échec laisse penser qu'une voie d'avenir plus prometteuse serait de mieux tirer parti du système européen des quotas de CO₂ dont l'existence est garantie par une directive européenne au moins jusqu'en 2020. Dès 2013, son efficacité devrait être accrue lors du passage aux enchères pour une majorité de l'allocation de quotas. Plus important, sa couverture pourrait être élargie en intégrant le secteur des transports et des usages diffus de l'énergie via l'inclusion des distributeurs de carburants fossiles. Cette dernière option permettrait d'harmoniser le périmètre de couverture du système européen d'échange de quotas avec celui des principaux projets de systèmes d'échange de quotas en cours de développement, notamment aux États-Unis, et constituerait un premier pas vers une possible interconnexion.

10. Voir l'article de Christian de Perthuis, « Quel avenir pour la taxe carbone ? », pp. 5-14 de ce numéro.

Payer pour les forêts tropicales ?

VERS UN RÉGIME INTERNATIONAL DES FORÊTS
FONDÉ SUR LEUR CONSERVATION RÉMUNÉRÉE

PAR ALAIN KARSENTY ¹

La couverture forestière de la Terre, de cinq milliards d'hectares au début du XX^e siècle, représente aujourd'hui moins de quatre milliards d'hectares. Depuis les années 1990, 13 millions d'hectares de forêts tropicales disparaissent chaque année dans le monde², ce qui constitue un recul de 3 % de cet écosystème tous les 10 ans.

La déforestation — dont les causes (économiques, agricoles, démographiques, culturelles) sont multiples, rappelle ici Alain Karsenty — a de lourdes conséquences au niveau tant local que mondial. Elle met en péril la biodiversité, détruit les sols et les rend improductifs, affecte le cycle de l'eau. De plus, elle demeure l'un des principaux facteurs du réchauffement climatique ; la végétation et les sols des forêts stockant des quantités importantes de carbone, leur destruction constitue une source majeure d'émission de CO₂.

En vue de limiter la perte et la dégradation de cet écosystème, les politiques de conservation et de lutte contre la déforestation se succèdent depuis les années 1980. Mais leurs résultats restent mitigés, note Alain Karsenty.

1. Chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD).

2. FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture). *State of the World's Forests 2007*. Rome : FAO, 2007, 157 p.

Dans ce contexte, l'auteur, après une description de ces différentes politiques concertées au niveau mondial et des raisons de leur manque d'efficacité, évoque la perspective d'un nouveau régime international, « organisé autour du principe de la conservation rémunérée des forêts tropicales » et dans lequel la crédibilité des États sera déterminante. Un régime fondamentalement différent, souligne-t-il, « du fait que son centre de gravité n'est plus dans les politiques forestières, mais bien dans les politiques qui affectent les forêts ». T.P. ■

Les grands massifs forestiers tropicaux du globe sont marqués par une érosion continue de la biodiversité et des schémas de déboisement et de dégradation très différents d'une région à l'autre. Selon les données de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le déboisement annuel moyen est de 13 millions d'hectares par an, concentré essentiellement dans les pays en développement (94 % de la déforestation concernent les forêts tropicales)³. Pour les forêts denses humides, le Joint Research Centre de la Commission européenne propose des estimations inférieures de près d'un quart à celles de la FAO, avec une moyenne de 5,8 millions d'hectares perdus chaque année entre 1990 et 1997 (environ 0,5 % de la surface totale de forêts de ce type), soit deux fois la taille de la Belgique⁴. Toutefois, ces moyennes cachent une grande variabilité interannuelle, et les données sur ce point sont moins aisément accessibles.

Les facteurs de déforestation

Quelles que soient les incertitudes existantes sur les chiffres de la déforestation, on connaît les différents modèles régionaux de déforestation et de dégradation qui distinguent les grandes régions tropicales les unes des autres.

Trois grands modèles

Le travail d'Helmut Geist et Éric Lambin⁵ a permis d'identifier des « tandems », c'est-à-dire des facteurs intervenants simultanément et à l'origine directe de la déforestation observée. Parmi les principaux facteurs immédiats, on peut en repérer trois groupes qui sont plus spécifiquement associés à des zones géographiques majeures :

3. *Ibidem.*

4. ACHARD Frédéric, EVA Hugh D., STIBIG Hans-Jürgen, MAYAUX Philippe, GALLEGO Javier, RICHARDS Timothy et MALINGREAU Jean-Paul. « Determination of Deforestation Rates of the World's Human Tropical Forests ». *Science*, vol. 297. n° 5 583, août 2002, pp. 999-1002.

5. GEIST Helmut J. et LAMBIN Éric F. *What Drives Tropical Deforestation? A Meta-analysis of Proximate and Underlying Causes of Deforestation Based on Subnational Case Study Evidence*. Louvain-la-Neuve : LUCC (Land-Use and Land-Cover Change), 2001, 136 p.

FORÊTS, DÉFORESTATION ET CARBONE

La déforestation tropicale constitue une source majeure d'émission de gaz à effet de serre, de l'ordre de 4,4 à 5,5 gigatonnes (Gt)¹ de CO₂ (ce dernier chiffre incluant la dégradation des tourbières) par an selon les dernières estimations. Ces émissions contribueraient à 12-15 % des émissions annuelles anthropiques de CO₂ (de 8 % à 20 %, en tenant compte des incertitudes qui affectent les estimations de la déforestation et de la dégradation).

Les forêts tropicales ont à la fois des réservoirs et des puits de carbone. Leurs arbres et sous-bois stockent environ 300 milliards de tonnes de carbone (il y en a environ 770 dans l'atmosphère), sans compter leurs sols qui renferment une quantité presque équivalente. Les forêts, y compris les forêts anciennes, sont également des puits de carbone, c'est-à-dire qu'elles retirent du carbone de l'atmosphère du fait de la dynamique d'expansion (comme, par exemple, en

Afrique centrale) ou de reconstitution (comme, sans doute, en Amazonie) des massifs forestiers.

Selon certains modèles, sans les forêts tropicales, la concentration du CO₂ dans l'atmosphère serait de 10 % plus importante qu'elle ne l'est. Toutefois, la magnitude de ce puits de carbone est encore mal connue (peut-être 1 Gt de CO₂ par an), la déforestation l'affaiblit (les forêts tropicales seraient une source nette de 350 millions de tonnes de CO₂ de ce fait) et cette fonction est très dépendante de l'évolution du climat. En 2005, avec la sécheresse qui a touché l'Amazonie, on estime que la forêt amazonienne a relâché 5 Gt de CO₂. La possibilité d'une augmentation des températures pourrait non seulement faire disparaître cette fonction de puits, mais pourrait aussi transformer les forêts tropicales en source de CO₂ même si toute déforestation était arrêtée.

A.K.

1. Une gigatonne est égale à un milliard de tonnes.

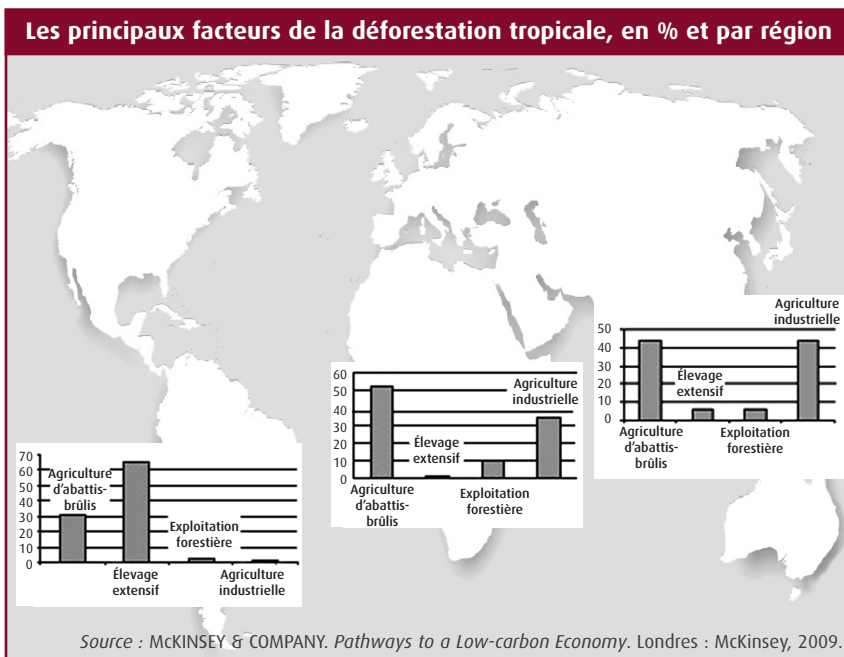
— L'exploitation forestière non régulée suivie de la conversion des forêts dégradées à des usages agricoles en Asie du Sud-Est.

— L'agriculture paysanne de rente en Afrique de l'Ouest, précédée du désenclavement de massifs forestiers par l'exploitation forestière et les infrastructures routières. En Afrique centrale, la faiblesse de l'investissement dans l'agriculture et les densités de population relativement faibles ont limité jusqu'à présent l'« efficacité » de ce tandem.

— L'élevage extensif bovin en Amazonie brésilienne et plus récemment l'expansion de cultures industrielles comme le soja, favorisée par le développement d'infrastructures routières.

Mais ces schémas-types permettant de caractériser rapidement la nature des dynamiques par région masquent difficilement la complexité des interactions de facteurs. Comme le notent Helmut Geist et Éric Lambin⁶, ce sont en moyenne quatre à cinq tandems qui sont impliqués dans chacun des cas de déforestation qu'ils ont étudiés. Si les facteurs directs de déboisement sont

6. *Ibidem*.



facilement identifiable, avec une implication presque systématique du tandem « infrastructures / agriculture ou élevage », les facteurs sous-jacents qui conduisent au déclin des forêts sont nombreux et étroitement liés à la mondialisation de l'économie comme aux contextes nationaux et culturels.

À l'échelle mondiale, les modèles de consommation collectifs et individuels, conjugués à l'expansion de la population mondiale, ont une influence sur le déclin des forêts tropicales. Les trois grandes spéculations agricoles qui motivent la conversion des forêts sont le palmier à huile, le soja et l'élevage bovin. L'huile de palme est utilisée comme corps gras dans l'agroalimentaire, les cosmétiques et maintenant les agrocarburants (biodiesel). Le soja est principalement utilisé comme aliment du bétail et ses surfaces augmentent pour répondre aux besoins du développement de l'élevage, lequel reflète les changements de modèles d'alimentation, en particulier dans les pays émergents. Ces grandes dynamiques mondiales de transformation sont trop souvent oubliées dans l'analyse et conduisent à sous-estimer les difficultés de la mise en œuvre de politiques visant à conserver les forêts. L'hypothèse du rapport Stern ⁷, selon laquelle la lutte contre la déforestation serait une solution efficace et relativement peu coûteuse, doit, à cet égard, être reconsidérée.

7. STERN Nicholas. *Stern Review on the Economics of Climate Change*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006, 575 p. Voir le site Internet www.hm-treasury.gov.uk/independent_views/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm.

Les facteurs culturels

Les facteurs culturels ne sont pas absents de ce tableau. La forêt comme « frontière de développement » qu'il convient de faire reculer est une représentation que l'on retrouve tant en Amérique latine — notamment au Brésil — qu'en Asie du Sud-Est. Sur l'île de Bornéo, dans la partie indonésienne (Kalimantan), les habitants, y compris les « autochtones » Penan⁸, voient la « sortie de la forêt » comme une sortie de la pauvreté. Les mêmes constats peuvent être faits en Afrique, où les cultivateurs bantous du Cameroun parlent couramment de « casser la forêt » pour étendre leurs champs. Pour eux, la forêt, même si elle sert de « garde-manger⁹ » comme zone de chasse, est une réserve foncière et un lieu quelque peu inquiétant associé à la sorcellerie¹⁰. Rien de commun, *a priori*, avec les groupes de chasseurs-collecteurs pygmées qui ne pratiquent pas l'agriculture et disposent d'une connaissance intime de leur milieu forestier. Pourtant, là aussi, les réponses aux enquêtes reflètent des aspirations à la « modernité » ; les Pygmées aspirent à faire entrer leurs enfants à l'université et à accéder à l'emploi salarié¹¹.

La fabrication d'un agenda international

Des premiers résultats décevants

La lutte contre la déforestation date du milieu des années 1980 avec le lancement, à l'initiative conjointe de la FAO, du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), de la Banque mondiale et du World Resources Institute (WRI), du Plan d'action forestier tropical (PAFT), et ses déclinaisons nationales sous la forme d'exercices de programmation et de « *shopping list* » de projets. Les maîtres mots sont alors la production durable de biens et de services, les plans d'aménagement des forêts et les schémas d'affectation des terres au niveau national. Les perspectives sont étroitement sectorielles, et le débat est dominé par les experts forestiers. Le premier accord international concernant uniquement les forêts (1997) porte sur les bois tropicaux, ce qui indique l'importance donnée à la fonction productive.

Une organisation internationale se met en place, l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), plus inspirée de la logique des forums producteurs et consommateurs autour des produits de base — lesquels flo-

8. LEVANG Patrice, DOUNIAS Edmond et SITORUS Soaduon. « Out of the Forest, Out of Poverty? » *Forests, Trees and Livelihoods*, vol. 15, 2005, pp. 211-235.

9. VERMEULEN Cédric. *Le Facteur humain dans l'aménagement des espaces-ressources en Afrique centrale forestière. Application aux Badjoué de l'Est Cameroun*. Gembloux : université de Liège-Faculté des sciences agronomiques de Gembloux, 2000, 381 p.

10. KOCH Henri. *Magie et chasse dans la forêt camerounaise*. Paris : éditions Berger-Levrault, 1968, 272 p.

11. FROMENT Alain et BAHUCHET Serge. « L'homme suit-il les forêts ? » *La Recherche*, hors-série n° 11, avril 2003, pp. 20-24.

rissaient à l'époque — que d'une volonté de gérer collectivement des écosystèmes multifonctionnels. Les résultats obtenus sont décevants : la déforestation se poursuit et l'exploitation non régulée reste la pratique la plus courante. Mais le processus PAFT a réussi à obtenir le réexamen de la politique forestière dans plusieurs pays, notamment en Afrique centrale. Suivent ensuite les Plans d'action forestiers nationaux (PAFN) ou les Programmes forestiers nationaux (PFN), exercices nationaux qui restent dans l'optique du PAFT et focalisés sur des projets de terrain (aménagement, reboisement...).

Place aux économistes

À la fin des années 1980 et au début de la décennie suivante, de nombreux pays en développement sont dans une situation économique difficile, liée notamment à des cours des matières premières peu élevés qui agissent comme révélateurs des faiblesses de la gestion de gouvernements installés dans des habitudes d'économie de rente. Les institutions financières internationales, Banque mondiale en tête, concluent des accords de soutien avec des pays en difficulté budgétaire et interviennent directement dans les politiques nationales. C'est le temps de l'ajustement structurel et des conditionnalités¹².

Le secteur forestier est appréhendé sous un angle différent de la période précédente : les experts sont, avant tout, des économistes qui s'écartent de l'approche technique qui avait caractérisée la « période FAO » pour introduire de nouvelles considérations comme les prix (de la ressource boisée), la (bonne) gouvernance, et les externalités environnementales¹³. L'intervention dans l'élaboration des politiques forestières est nettement plus marquée, avec une intrusion dans des domaines sensibles (au regard de la souveraineté des États) comme la fiscalité forestière, les politiques d'attribution des titres forestiers, la décentralisation de la gestion des forêts.

Les pays « laboratoires » sont la Bolivie et le Cameroun, avec une attention très marquée portée à la question des concessions forestières et à la réforme de la fiscalité¹⁴. Une alliance mondiale entre le WWF (Fonds mondial pour la nature) et la Banque mondiale est conclue et institutionnalisée en 1998. Elle avait pour but d'accroître de 50 millions d'hectares les surfaces en aires protégées et de promouvoir la certification forestière.

12. SEYMOUR Frances et DUBASH Navroz (sous la dir. de). *The Right Conditions: The World Bank, Structural Adjustment, and Forest Policy Reform*. Washington, D.C. : World Resources Institute (WRI), 2000, 164 p.

13. GRUT Mikael, GRAY John A. et EGLI Nicolas. *Forest Pricing and Concession Policies: Managing the High Forests of West and Central Africa*. Washington, D.C. : Banque mondiale, *Technical Paper* n° 143, 1991, 77 p.

14. BOJANIC Alan et BULTE Erwin H. « Financial Viability of Natural Forest Management in Bolivia: Environmental Regulation and the Dissipation and Distribution of Profits ». *Forest Policy and Economics*, vol. 4, juillet 2002, pp. 239-250 ; BRUNNER Jake et EKOKO François. « Environmental Adjustment: Cameroon Case Study. The Right Conditions ». In SEYMOUR Frances et DUBASH Navroz (sous la dir. de). *Op. cit.*

Si le premier objectif a été atteint, le second est un semi-échec. Ce sont seulement 22 millions sur les 200 millions d'hectares qui ont été certifiés dans les pays clients de la Banque mondiale, soit un peu plus de 10 %¹⁵. Cette alliance témoigne également du grand virage des années 1990 et de la montée des thèmes environnementaux dans les discussions internationales relatives aux forêts, dans la foulée de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) à Rio¹⁶. Des instruments nouveaux apparaissent à la fin des années 1990, comme les « paiements pour services environnementaux¹⁷ » et les « concessions de conservation¹⁸ ». En l'absence d'une convention internationale spécifique sur les forêts, la Convention pour la diversité biologique constitue le cénacle où s'expriment les préoccupations concernant le déclin des forêts et où se développe une rhétorique en faveur d'une gestion locale des forêts.

Les changements climatiques préoccupent

Fin 2001, une initiative internationale conduite par les pays du G8¹⁹ met au premier plan de « l'agenda forestier international » la lutte contre l'exploitation illégale du bois, relayant ainsi des campagnes d'organisations non gouvernementales (ONG) internationales qui avaient attiré l'attention du public sur ce phénomène, particulièrement sensible en Asie du Sud-Est. Le programme FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) vise à exclure le bois illégal du commerce international. L'Union européenne met en place une série de dispositions visant à l'appliquer, à travers des dispositions réglementaires aux frontières et des actions de partenariat avec les pays exportateurs volontaires.

La préoccupation relative aux changements climatiques et au rôle que les forêts peuvent jouer pour les atténuer émerge à la même période. L'inclusion des forêts dans le « mécanisme de développement propre » (MDP) constitue un enjeu important des débats de la sixième Conférence des parties (CDP) qui se déroule à La Haye en 2000. Les conférences suivantes autorisent la prise en compte de certaines activités forestières (le boisement et le reboisement) dans le MDP, mais en les assortissant de conditions qui contribueront à confiner ces projets dans une position marginale (moins de 1 % des projets MDP début 2010). En 2005, la Coalition for Rainforest Nations, qui regroupe

15. L'alliance été reconduite en 2005, avec un objectif élargi à la réduction de 10 % de la déforestation globale en 2010, premier pas vers un arrêt total de la déforestation visé pour 2020.

16. HUMPHREYS David. *Forest Politics: The Evolution of International Cooperation*. Londres : Earthscan, 1996, 320 p.

17. LANDELL-MILLS Natasha et PORRAS Ina T. *Silver Bullet or Fools' Gold: A Global Review of Markets for Forest Environmental Services and Their Impact on the Poor*. Londres : International Institute for Environment and Development (IIED), 2002, 272 p.

18. NIESTEN Eduard et RICE Richard. « Gestion durable des forêts et incitations directes à la conservation de la biodiversité ». *Revue Tiers Monde*, n° 177, janvier-mars 2004, pp. 129-152.

19. Les pays du G8 sont les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, le Canada et la Russie.

une trentaine de pays du Sud, propose que soit intégré, dans un accord post-Kyoto, un mécanisme de rémunération de la « déforestation évitée », connu sous le nom de RED (Réduction des émissions issues de la déforestation) puis de REDD (le second « D » pour dégradation). Ce principe suscite un engouement sans précédent dans la communauté internationale. Le rapport Stern ²⁰ indique que la réduction de la déforestation constituerait l'une des stratégies présentant le meilleur rapport coût-efficacité. Et la 13^e CDP (2007) mentionnait la REDD comme l'une des activités à prendre en compte dans un accord post-Kyoto. La déclaration appelait à des activités de démonstration, mais renvoyait à la suite des négociations la responsabilité de statuer sur les différentes architectures en concurrence.

Des conflictualités latentes

Cette séquence montre ainsi, à travers la succession des thèmes portés sur cet agenda international constitué *de facto*, comment les représentations collectives de la question des forêts tropicales ont évolué en moins d'une trentaine d'années. Les différents thèmes émergent rapidement et, souvent, se combinent, mais certains sont parfois utilisés pour contester une autre orientation. Les ONG les plus sensibles aux thématiques sociales mettent en avant la foresterie communautaire comme une alternative aux concessions industrielles d'exploitation du bois. Les industriels ayant obtenu une certification de « bonne gestion forestière » brandissent la lutte contre l'exploitation illégale pour justifier le modèle de la grande concession. Les concessions de conservation sont présentées par des ONG, orientées vers la préservation des forêts, comme une alternative à l'exploitation forestière. Les réformes de la fiscalité forestière, défendues par la Banque mondiale et visant à augmenter le coût d'utilisation des forêts par l'industrie du bois, accroissent le coût d'opportunité de la mise hors exploitation de ces mêmes forêts et compliquent de ce fait la réalisation de concessions de conservation, voire du mécanisme REDD.

Mais ces conflictualités latentes sont relativement secondaires au regard de la convergence attendue de politiques forestières tropicales, censées puiser dans cet arsenal d'orientations et d'instruments les moyens d'enrayer les processus historiques de recul et de dégradation des forêts. En d'autres termes, l'ensemble de ces concepts, instruments et normes, qui se retrouvent dans de nombreuses politiques forestières des pays tropicaux, devrait produire des effets tangibles sur la gestion et l'état des forêts. Beaucoup d'éléments semblent réunis pour pouvoir parler d'un régime international des forêts — à l'exception d'une convention internationale spécifique à ce sujet —, mais l'efficacité de cet ensemble apparaît limitée, au regard des tendances qui indiquent une poursuite des déboisements à grande échelle dans les zones tropicales (autour de 13 millions d'hectares par an selon la FAO) et du pourcentage peu élevé des forêts affectées à la production sous « gestion du-

20. STERN Nicholas. *Op. cit.*

nable » (7,1 % en 2005 selon l'OIBT ²¹). Comprendre les raisons de ces résultats mitigés est fondamental dans la mesure où, avec le mécanisme REDD, la communauté internationale s'apprête à faire un pari considérable sur les dispositions (contre des incitations financières) et la capacité des gouvernements à formuler des politiques publiques en mesure d'enrayer la déforestation et la dégradation.

Les raisons de l'efficacité limitée du régime international des forêts tropicales

Les forêts tropicales rendent des services environnementaux à la planète entière, mais dépendent d'États souverains, qui les utilisent avant tout comme des ressources économiques. En ce sens, elles ne relèvent pas pleinement des « biens publics mondiaux », dans la mesure où elles ne répondent pas aux caractéristiques classiques des biens publics d'impossibilité d'exclusion de tiers et de non-rivalité dans la consommation ²². Par exemple, les gouvernements brésiliens successifs, toujours très suspicieux vis-à-vis de tout ce qui pourrait constituer, à leurs yeux, une tentative « d'internationalisation » de l'Amazonie, n'entendent pas laisser parler de leur forêt comme d'un bien public mondial.

Il existe bien un régime international des forêts, mais celui-ci est fragmentaire et incomplet. Fragmenté, car les différents principes et institutions, autour desquels s'organise le débat international, ne couvrent que des thématiques limitées de la question forestière mondiale. L'absence d'une convention internationale sur les forêts représente l'une des facettes de ce problème, mais elle n'est pas la seule.

Les forêts tropicales constituent des ressources territorialisées, supports d'activités multiples, qui se prêtent mal à un régime unifié. La difficulté réside essentiellement dans les limites de ce qu'on nomme les « politiques forestières » dans les pays en développement, qui n'ont qu'une portée limitée face à d'autres politiques : foncières, agricoles, sociales notamment. Ces autres politiques expriment elles-mêmes un certain nombre de choix collectifs des sociétés qui reposent sur des représentations des effets de la croissance économique, de la justice et de la souveraineté. Certes, ces représentations ne sont pas immuables et sont l'objet d'enjeux entre forces sociales et poli-

21. OIBT (Organisation internationale des bois tropicaux). *Situation de l'aménagement des forêts tropicales en 2005*. Yokohama : OIBT, 2006.

22. On se réfère ici à Inge Kaul et Ronald U. Mendoza qui proposent trois définitions des biens publics mondiaux (BPM) : (1) Les biens peuvent d'autant plus devenir des biens publics qu'ils génèrent des bénéfices non exclusifs, non rivaux, ou les deux à la fois ; (2) Les biens sont de *facto* publics s'ils sont non exclusifs et consommables par tout le monde ; (3) Les BPM sont des biens dont la jouissance des bénéfices s'étend à tous les pays, à toutes les populations, et à toutes les générations. Voir KAUL Inge et MENDOZA Ronald U. « Advancing the Concept of Public Goods ». In KAUL Inge et alii. *Providing Global Public Goods*. New York : Oxford University Press, 2003, 672 p.

tiques au sein des nations, mais il est frappant de constater à quel point les représentations de la forêt tropicale sont en décalage entre le Nord et le Sud.

Incontestablement, les pays industrialisés favorisent un agenda de conservation justifié par les changements mondiaux. Les pays du Sud sont diversement sensibles à un tel agenda ; certains, comme le Brésil, craignent qu'ils ne s'accompagne d'une limitation de leur souveraineté et de ce qu'ils considèrent être leur droit de se développer en utilisant leurs ressources naturelles — à l'instar de ce que firent les pays industrialisés. D'autres, comme les pays africains ou l'Indonésie, considèrent qu'il y a là des opportunités financières à saisir, sans avoir forcément les moyens ou la volonté de transformer les politiques (foncières, agricoles...) et les modes de gouvernance qui affectent les forêts.

Convergence des politiques forestières, non des politiques affectant les forêts

Le régime international a eu une certaine efficacité au chapitre de la convergence des politiques forestières, en tant que politiques sectorielles tournées vers la gestion de la ressource boisée. Partout, la notion de gestion durable des forêts s'est imposée dans les codes forestiers et dans les discours publics. Un nombre croissant de forêts est aménagée chaque année, bien que les plans d'aménagement soient de qualité variable et que la question du renouvellement des espèces exploitées sur le long terme reste ouverte²³. Paradoxalement, ce sont sans doute moins les politiques publiques qu'une initiative non gouvernementale s'appuyant sur les représentations des acheteurs de bois dans l'univers occidental qui aura constitué le moteur principal de cette évolution.

Certes, la certification n'a pas résolu le problème de la définition de la « gestion durable des forêts » et la croissance des surfaces certifiées en Afrique centrale s'appuie sur les effets des politiques forestières nationales qui ont imposé des normes d'aménagement de bonne facture aux concessionnaires, favorisant leur certification ultérieure. Il n'en reste pas moins que les effets de cette initiative d'essence « privée » sont considérables sur le segment de la filière bois, dont le principal débouché est le marché occidental. Mais là encore, la réussite est fragmentaire : si la certification est efficace en matière d'orientation des préférences d'achats de bois dans le commerce Sud-Nord, elle est restée jusqu'à présent sans effet sur le contenu des flux Sud-Sud, en croissance rapide avec les pays émergents. Et elle reste également impuissante pour la filière non internationalisée de la production et de la consommation intérieure de bois.

23. KARSENTY Alain et GOURLET-FLEURY Sylvie. « Assessing Sustainability of Logging Practices in the Congo Basin's Managed Forests: The Issue of Commercial Species Recovery ». *Ecology and Society*, vol. 11, n° 1, 2006. Voir le site Internet www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art26/.

Les modes de gestion de la ressource

En matière d'accès aux forêts elles-mêmes, si le déclin de la gestion publique directe — qui a affecté les différents secteurs de l'économie mondiale — constitue un phénomène observable en peu partout, les États n'ont pas renoncé à garder un rôle éminent dans l'organisation de cet accès. Malgré les assauts de nombreuses organisations promouvant la propriété et la gestion « communautaires ²⁴ », le régime de la concession n'a pas disparu et s'étend même dans les deux plus grands pays forestiers du monde (le Brésil et la Russie). La formule, qui constitue une alternative à la privatisation en gardant l'État dans le jeu, sert à tout : pillage de la ressource avec la complicité active ou tacite du gouvernement (en Guinée équatoriale), aménagement forestier rigoureux (cas des grandes sociétés forestières certifiées *Forest Stewardship Council* en Afrique centrale), futures « concessions des communautés locales » (en République démocratique du Congo, RDC), concessions de chasse sportive (en République centrafricaine, RCA), concessions de conservation (au Guyana)...

La concession est l'instrument par excellence d'un mode de gestion fondé sur la délégation et constitue un bon support des partenariats public-privé que les sommets de la Terre appellent de leurs vœux, comme à Johannesburg en 2002. Un peu partout, le coût d'utilisation de la ressource boisée est devenu plus élevé à travers la fiscalité forestière, et le principe de l'adjudication des permis forestiers se développe. Mais l'attribution des concessions, privilège qui peut être hautement lucratif quand il reste à la discrétion du pouvoir politique ou de l'administration, reste un point de friction pour la constitution d'un régime de gestion forestière fondé sur la transparence et incluant le principe de la concurrence économique. Encore une fois, les évolutions concernent une partie limitée des filières d'exploitation du bois, celles qui sont connectées au commerce international, alors qu'un des phénomènes les plus préoccupants est « l'informalisation » croissante des activités de production des produits forestiers (bois ou autres produits) dans les pays en développement. Dès lors, le régime international contre l'exploitation illégale du bois, qui tente de se mettre en place à partir du contrôle des échanges internationaux, est voué à rester de portée limitée, même s'il va renforcer la régulation du segment le plus internationalisé de la production de bois.

La gestion locale communautaire des forêts connaît un engouement grandissant, et les phénomènes de « dévolution », d'affectation de terres et de transferts de gestion de l'échelon central à celui des communautés locales, « peuples autochtones » compris, s'observent dans tous les pays ²⁵.

24. Comme la coalition Rights and Resources Initiative (www.rightsandresources.org), par exemple.

25. WHITE Andy, KHARE Arvind et MOLNAR Augusta. *Transitions in Forest Tenure and Governance: Drivers, Projected Patterns and Implications*. Washington, D.C. : Rights and Resources Group, 2007, 21 p. Voir le site Internet www.rightsandresources.org/publication_details.php?publicationID=133.

Les traditions juridiques nationales conduisent à la mise en place de solutions bien distinctes entre les pays qui, comme ceux du Pacifique, ont depuis longtemps un régime foncier organisé autour de la propriété collective clanique ²⁶ et les pays de tradition civiliste, comme ceux d'Afrique francophone, qui peinent à faire place à des « communautés » — lesquelles n'ont pas, en général, la personnalité juridique — dans leur cadre institutionnel privilégiant la domanialité. Cette évolution est-elle irréversible ? Peut-être pas si l'on considère les enjeux montants autour du contrôle des terres potentiellement agricoles à l'échelle mondiale.

Les impacts de la conjoncture économique actuelle

Deux phénomènes qui se sont succédé dans un bref laps de temps pourraient changer la donne : la flambée des cours mondiaux des produits agricoles début 2008, suivie de la crise financière et économique. Nombre de pays qui se reposaient sur le marché mondial pour assurer leur approvisionnement alimentaire — dont la Chine, les pays du Golfe et d'autres pays émergents — ont vu leur facture d'importation exploser avec la hausse historique des cours agricoles. Ces nations ont perdu une bonne partie de la confiance qu'ils avaient placée dans le marché international pour assurer leur sécurité alimentaire. Puis, leurs avoirs financiers ont fondu avec la crise financière, raison supplémentaire pour considérer les terres agricoles comme une assurance contre l'insécurité alimentaire et un investissement à considérer, y compris pour la production d'agrocarburants, en ces temps d'extrême volatilité de l'ensemble des marchés.

Les achats ou locations massifs de terre ont ainsi connu un essor inédit en 2007-2008 dans les pays du Sud. Les forêts peuvent être utilisées notamment pour développer la production de palmiers à huile ou d'autres produits oléagineux susceptibles d'alimenter les usines de fabrication de biodiesel. Ces flux d'investissements s'étendront également aux infrastructures, dans les zones où la mobilisation de ces ressources convoitées nécessite la réhabilitation des routes ou la construction de voies ferrées. Cela signifie que le développement territorial sera très hétérogène, creusant des inégalités régionales déjà existantes.

Ces phénomènes économiques vont influencer considérablement sur la gouvernance des espaces forestiers. Les États bénéficiant des nouveaux investissements (c'est-à-dire ceux qui sont les mieux dotés en ressources naturelles devenant stratégiques) sont plus enclins à tenir à distance les demandes en matière de transparence dans l'accès aux ressources naturelles et d'équité dans le partage des bénéfices. Dans ces pays, les tendances centralisatrices et le souci de garder un contrôle discrétionnaire sur l'accès aux ressources risquent de l'emporter sur les aspirations à la décentralisation et à la gestion

26. LYNCH Owen J. et TALBOTT Kirk. *Balancing Acts: Community-based Management and National Law in Asia and the Pacific*. Washington, D.C. : WRI, 1995, 188 p.

locale. À l’opposé, dans les pays où les ressources naturelles ne constituent pas le même enjeu stratégique, les difficultés des États à répondre aux besoins de développement local favorisent, au contraire, les transferts de gestion et la dévolution des terres boisées ; les gouvernements centraux se « déchargeant », pour reprendre l’expression de Béatrice Hibou²⁷, de certaines responsabilités sur les acteurs locaux de la vie publique. À nouveau, c’est l’hétérogénéité qui va dominer ce processus, pas l’homogénéité attendue de l’approfondissement d’un régime international des forêts fondé sur la décentralisation, la gestion durable et la conservation.

Les limites du régime international ne s’arrêtent pas là. On peut analyser les politiques forestières des pays sous l’angle de la convergence, laquelle est manifeste — sans être complète, comme nous l’avons vu — dans bien des domaines, même si seule une partie limitée des espaces et ressources forestiers est concernée par ce processus. Mais il est bien plus difficile de discerner un tel phénomène de convergence pour ce qui est des politiques qui affectent les forêts, sans être des politiques forestières. Or, ce sont bien ces politiques — foncières, agricoles, extractives, de population, etc. — qui possèdent le plus grand impact sur la question, qui occupe désormais plus que jamais l’imaginaire collectif relatif aux forêts tropicales : la déforestation. Et cette dernière est nourrie par les modèles de consommation individuels et collectifs généralisés par la mondialisation. C’est pourquoi il existe un paradoxe du régime international des forêts : sa construction et son approfondissement sont incontestables, et son influence sur les politiques nationales est visible, mais il reste à peu près impuissant concernant le critère qui compte aux yeux d’un monde affolé par les changements climatiques qui s’annoncent : la réduction de la déforestation.

Un nouveau régime fondé sur la lutte contre la déforestation ?

Depuis 2005, on est entré dans une phase nouvelle de la construction du régime international des forêts, et la possibilité d’une bifurcation de celui-ci vers la conservation rémunérée des forêts. Cette phase nouvelle correspond à une intégration au sein du régime international de la lutte contre les changements climatiques, qui se traduirait par une subordination des enjeux forestiers multiples à ceux des buts ultimes de la Convention climat. C’est ainsi qu’il faut comprendre les inquiétudes qui affluent dans les enceintes de la Convention pour la diversité biologique (CDB) devant la focalisation des débats sur la REDD autour des seuls aspects carbone, même si la priorité accordée à la conservation des forêts rejoint également indirectement les objectifs de la CDB. Les préoccupations sont exprimées plus ouvertement du côté des organisations qui défendent l’accès des communautés

27. HIBOU Béatrice. « De la privatisation des économies à la privatisation des États ». In HIBOU Béatrice (sous la dir. de). *La Privatisation des États*. Paris : Karthala, 1999, 398 p.

paysannes aux ressources boisées²⁸, et notamment les « peuples autochtones » dont les représentants s'inquiètent des conséquences possibles d'une réduction de leurs droits d'accès et d'usage au nom de la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts²⁹. À Copenhague, en décembre 2009, nombre de ces organisations étaient vent debout contre une architecture de la REDD fondée sur le marché, percevant clairement les enjeux de la bifurcation possible d'un régime international sur lequel ils étaient parvenus à imposer leur empreinte.

Le nouveau régime qui se profile se distingue fondamentalement du précédent par le fait que son centre de gravité n'est plus dans les politiques forestières, mais bien dans les politiques qui affectent les forêts. Il pourrait, de ce fait, être plus efficace pour l'objectif qu'il se donne, si les conditions de sa mise en œuvre étaient effectivement réunies. Car cet élargissement du champ du régime touche potentiellement à des enjeux économiques autrement plus importants que les seules politiques forestières, et notamment le développement de l'agro-industrie sur lequel plusieurs grands pays du Sud se fondent pour faire leur place dans l'économie mondiale.

Quant aux règles nécessaires pour asseoir le régime, les intérêts nationaux s'expriment sans plus de retenue pour imposer l'architecture qui permettra de maximiser les gains potentiels en minimisant les efforts à consentir. Et du côté des défenseurs de « l'intégrité environnementale » des instruments de lutte contre les changements climatiques, l'inquiétude est que l'intégration de la REDD au marché des permis d'émissions ne vienne diminuer, par l'affaiblissement du signal prix, l'efficacité déjà toute relative du régime mis en place à Kyoto.

La « communauté épistémique » internationale qui s'intéresse à la forêt tropicale s'est accrue de manière exponentielle depuis 2005 et la proposition de la REDD sur la scène internationale. Dans cette nouvelle communauté qui s'efforce de porter sur les fronts baptismaux le nouveau régime de lutte contre la déforestation, la vision de l'État qui prédomine est apolitique et ahistorique. Une *vulgate* de la « théorie des incitations » qui s'appliquerait indifféremment à tout agent économique, gouvernements compris, tient lieu de vade-mecum pour se convaincre de l'efficacité potentielle de ce nouvel instrument³⁰. Les représentations et choix collectifs nationaux, l'éco-

28. GRIFFITHS Tom. *Seeing "RED"? "Avoided Deforestation" and the Rights of Indigenous Peoples and local Communities*. Moreton-in-Marsh : Forest People Program, 2007, 32 p. ; FRIENDS OF THE EARTH INTERNATIONAL. *REDD Myths: A Critical Review of Proposed Mechanisms to Reduce Emissions from Deforestation and Degradation in Developing Countries*. Amsterdam : Friends of the Earth International, 44 p.

29. Déclaration de Manaus, voir le site Internet www.climaedesmatamento.org.br/files/general/Declaracao_Manaus_-_frances.pdf.

30. Le rapport du Meridian Institute reflète bien une telle représentation. Voir ZARIN Daniel, ANGELSEN Arild, BROWN Sandra, LOISEL Cyril, PESKETT Leo et STRECK Charlotte. *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): An Options Assessment Report*. Washington, D.C. : The Meridian Institute, 2009, 116 p. Voir le site Internet www.REDD-OAR.org.

L'EXEMPLE DU FONDS AMAZONAS DU BRÉSIL

Le Brésil a une position originale au sein de la négociation REDD : il a d'abord rejeté le recours au marché du carbone au profit d'un fonds international contre la déforestation, au motif de ne pas donner aux pays industriels des échappatoires, c'est-à-dire des crédits REDD bon marché qui leur permettraient de se dispenser des efforts qu'ils doivent consentir pour réduire leurs propres émissions.

Fin 2009, le Brésil a infléchi sa position, en indiquant qu'il pourrait accepter que les crédits REDD puissent compenser jusqu'à 10 % des émissions industrielles, mais seulement après que les pays du Nord aient réduit, chez eux, leurs émissions. Il affirme que les pays émergents doivent rester maîtres de leurs moyens et stratégies. Le fonds Amazonas, créé en 2008, reflète cette conception : il est alimenté par des donations des gouvernements, des entreprises, des agences multilatérales et des organisations non gouvernementales (ONG), il est administré par la Banque nationale de développement du Brésil (BNDES) et il sert à financer des mesures de réduction de la déforestation. Son comité de pilotage regroupe les représentants des États fédérés amazoniens, le gouvernement fédéral et des ONG.

Le Brésil met en avant les récentes réductions du déboisement en Amazonie (depuis 2006) pour appeler des fonds

auprès des contributeurs potentiels : pour chaque tonne de CO₂ « évitée », la BNDES demande une contribution de cinq dollars US. Pour les réductions de l'année 2007, évaluées à 300 millions de tonnes de CO₂ par le comité du fonds, la BNDES cherche des contributions.

La Norvège a décidé de verser un milliard de dollars US d'ici 2015, correspondant à 200 millions de tonnes de CO₂ « évitées » pour les réductions de 2006, avec certaines conditions : maintien de la baisse de la déforestation, mais aussi transparence dans l'utilisation des fonds. Les premiers financements viennent d'être attribués à une ONG associée à des collectivités locales en vue d'établir un cadastre des propriétés rurales, à une autre pour restaurer des zones dégradées, à des programmes de paiements pour services environnementaux au profit de communautés extractivistes...

Ce modèle allie le respect de la souveraineté auquel le Brésil est viscéralement attaché et les exigences de transparence dans l'utilisation des fonds. Reste qu'on est bien incapable de déterminer quelle proportion de la réduction de la déforestation ainsi monnayée est imputable aux politiques publiques et quelle part découle de la variation des prix agricoles ou d'autres phénomènes circonstanciels.

A.K.

nomie politique de l'État — et en particulier de l'État dans les pays en développement — sont assez largement ignorés, tout comme le sont les raisons des difficultés courantes du régime des forêts. La capacité des gouvernements à arrêter la déforestation est surestimée, tandis qu'est postulée implicitement leur neutralité au regard du bien commun tout comme leur « bienveillance » vis-à-vis de leurs populations. L'incitation économique est censée pouvoir surmonter les causes structurelles de la destruction des forêts. Quant aux enseignements d'années d'échecs et de tâtonnements en matière d'aide publique au développement, ils sont souvent peu connus de la plupart des acteurs de cette nouvelle communauté épistémique.

Dans cette dernière, la prise de conscience progressive de la complexité des problèmes à résoudre pour que le mécanisme REDD réponde effective-

ment aux différentes attentes — attentes d'une réduction massive et à moindre coût des émissions liées à la déforestation, d'une part, attente de transferts financiers, d'autre part — conduit à envisager des architectures de plus en plus sophistiquées, dans lesquelles l'expertise jouerait un rôle central pour distinguer les réductions de la déforestation imputables à des efforts mesurables et celles liées aux circonstances ³¹. Mais il semble que l'on atteigne là les limites des rapports de subordination possibles entre une communauté académique et la communauté politique des États négociant des avantages et des contraintes sur la scène internationale dans le cadre d'un régime où la souveraineté nationale reste la grande question.

La crédibilité, clef du futur régime émergent ?

Quel nouveau régime peut donc émerger des négociations actuelles sur l'intégration des forêts dans un régime international post-Kyoto sur les changements climatiques lui-même en cours de constitution ? Il est peu probable qu'on parvienne en 2010 à énoncer les règles d'un système applicable simultanément aux forêts de tous les pays en développement. Le régime qui s'annonce sera, selon toute vraisemblance, organisé autour du principe de la conservation rémunérée des forêts tropicales — et au moins en partie liée au marché du carbone —, mais il n'est pas sûr que ce principe se traduise par un mécanisme unifié et centralisé. La différence des situations nationales, au regard des dynamiques de déforestation, et les divergences d'intérêts qui s'ensuivent rendent difficile l'application d'une même règle de rémunération pour tous.

Il est possible que soit laissé aux pays le soin de décider de la règle de détermination des réductions de la déforestation qu'ils souhaitent se voir appliquer. Mais dans ce cas, la « qualité » perçue des réductions d'émissions, en particulier si ces réductions se traduisent par des crédits carbone, pourrait être affectée par la crédibilité des États eux-mêmes et entraîner des écarts de rémunération. Aux côtés d'une logique plus ou moins étendue de rémunération des États, un ensemble d'initiatives décentralisées liées au principe de la « compensation volontaire » (des émissions de carbone) a déjà commencé à se développer : accords entre régions ou États fédérés, projets à l'initiative d'entreprises ou de riches fondations pour réduire la déforestation... La loi Waxman-Markey qui devrait instaurer un mécanisme de permis d'émissions transférables aux États-Unis, et qui doit être débattue en 2010 au Sénat, permet aux entreprises de recourir largement aux « compensations » pour remplir leurs objectifs de réduction, et les crédits issus de la « déforestation évitée » seront très recherchés. Les paiements pour ser-

31. COMBES MOTEL Pascale, PIRARD Romain et COMBES Jean-Louis. « A Methodology to Estimate Impacts of Domestic Policies on Deforestation: Compensated Successful Efforts for "Avoided Deforestation" (REDD) ». *Ecological Economics*, vol. 68, n° 3, janvier 2009, pp. 680-691.

vices environnementaux seront l'instrument de prédilection de ces initiatives décentralisées.

Il est donc possible que l'on s'oriente vers un régime international de paiement pour les services mondiaux rendus par les forêts tropicales. Si un tel système se traduit par le fait qu'un ensemble de nations industrialisées rémunèrent les pays forestiers du Sud pour préserver strictement leurs forêts, cela modifiera la ligne de partage actuelle entre la « forêt-service » et la « forêt-ressource » : les services rémunérés deviendraient alors l'essentiel de la ressource financière et les forêts tropicales seraient traitées comme des biens publics mondiaux³². Mais une telle configuration, qui suppose le versement de « rentes de conservation » aux États et aux acteurs locaux, n'est pas sans implications sur les itinéraires de développement accessibles aux pays du Sud et sur la maîtrise qu'ils en auront. Si l'on a coutume de parler de pays rentiers à propos de pays qui tirent l'essentiel de leurs revenus de l'exportation de leurs ressources naturelles, ce caractère ne pourra qu'être renforcé par un régime de rémunération des services de conservation au niveau des États. Et la répartition des rentes, issues de ce service assez largement intangible, pourrait engendrer des conflits aigus entre les acteurs nationaux ou locaux, surtout dans un contexte d'incertitude sur la nature des droits fonciers légitimes.

La crédibilité des États sera déterminante pour bénéficier des avantages liés à ce nouveau régime émergent. Le Brésil a, sur ce plan, quelques longueurs d'avance sur l'Indonésie et plus encore sur la RDC, comme le montre le succès de son fonds Amazonas auprès des donateurs internationaux. À défaut d'une grande crédibilité, certains États devront-ils consentir à quelques abandons de souveraineté pour attirer les financements, à l'instar du Guyana qui voulait confier sa forêt à son ancien mentor colonial ou du Cameroun qui cherche à monnayer la conservation de certaines de ses forêts ? Outre la question de la crédibilité, celle de l'équité a toutes les chances de se trouver au cœur des débats du nouveau régime émergent.

32. KARSENTY Alain et PIRARD Romain. « Changement climatique : faut-il récompenser la "déforestation évitée" ? » *Natures Sciences Sociétés*, vol. 15, n° 4, octobre-décembre 2007, pp. 357-369. Voir le site Internet www.biodiversite2012.org/IMG/pdf/NSS_REDD_Karsenty_Pirard_2008.pdf.

DERNIÈRES PARUTIONS DANS FUTURIBLES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

- ▶ MARTIN-AMOUROUX Jean-Marie. « **Le grand retour du charbon.** Un enjeu au cœur des négociations sur le climat ». N° 357, novembre 2009, pp. 5-28
- ▶ PERTHUIS Christian (de). « **Le débat sur la taxe carbone.** Les économistes au chevet du climat ». N° 356, octobre 2009, pp. 5-12
- ▶ HAËNTJENS Jean. « **Stratégies et avenir des villes européennes** ». N° 354, juillet-août 2009, pp. 5-18
- ▶ REICHEN Bernard. « **Trois clefs pour réinventer la ville européenne** ». N° 354, juillet-août 2009, pp. 39-44
- ▶ DUFUMIER Marc. « **Sécurité alimentaire et développement durable.** Repenser l'agronomie et les échanges internationaux ». N° 352, mai 2009, pp. 25-42
- ▶ BONNAURE Pierre. « **Quel avenir pour la voiture électrique ?** » N° 351, avril 2009, pp. 29-40
- ▶ ABBAS Mehdi. « **L'Europe face au changement climatique.** Pour une régulation commerciale "climat-compatible" ». N° 349, février 2009, pp. 53-68
- ▶ FRAGNIÈRE Augustin. « **La compensation carbone : un marché de dupes ?** Changement climatique : le leurre des mécanismes de compensation des émissions de gaz à effet de serre ». N° 346, novembre 2008, pp. 5-19



BON DE COMMANDE

À photocopier et à retourner à *Futuribles* - 47 rue de Babylone - 75007 Paris - France • Tél. 33 (0)1 53 63 37 73
Fax 33 (0)1 42 22 65 54 • diffusion@futuribles.com • www.futuribles.com

Je commande **numéro(s)**
et **numéro(s)**

- 13 € France métropolitaine
(sauf n° 354 : 18 €)
 14 € autres pays / outre-mer
(sauf n° 354 : 19 €)

Je règle € par :

- chèque à l'ordre de Futuribles
 carte Visa American Express

N° Exp.

Trois derniers chiffres du n° au dos de la carte

Nom

Titre

Organisation

Adresse

Tél.

Date Signature

L'éducation financière

UNE INNOVATION SOCIALE
EN PLEIN DÉVELOPPEMENT ¹

PAR JULIEN DAMON ²

Fleurissent un peu partout dans le monde depuis quelques années — avec un essor particulier depuis la crise économique — des formations en gestion financière ouvertes à tous, adultes comme enfants. Par le biais de ces modules, pouvoirs publics et associations espèrent transmettre au plus grand nombre les rudiments de l'économie, de la gestion et de la finance, perçus aujourd'hui, eu égard à la « financiarisation grandissante de l'économie », comme des connaissances essentielles pour bien vivre. « L'éducation financière aide à élaborer des budgets, à gérer des revenus, à épargner, à investir de façon efficiente et à éviter d'être victimes de fraudes », précise ici Julien Damon.

Ce « nouvel axe des politiques sociales, [...] particulièrement innovant », selon l'auteur, est soutenu, depuis le milieu des années 1990, par l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) qui a, entre autres, publié un ensemble de recommandations favorisant le développement de l'éducation financière.

Ainsi, après une description détaillée du travail de l'institution internationale relatif à ce sujet, Julien Damon développe quelques exemples d'actions à travers le monde, puis se penche sur les avancées de la France dans ce domaine. T.P. ■

1. Cet article s'inscrit dans le cadre de travaux menés à Futuribles sur les innovations de politique sociale dans le monde. Voir le site Internet www.futuribles.com/psiaccueil.htm.

2. Professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris (master d'urbanisme).

L'éducation financière désigne l'ensemble des programmes de formation assurant un socle de connaissances en gestion, en finance, en économie. Des rudiments en ces matières sont maintenant considérés comme un élément essentiel des besoins contemporains, comme l'une des premières nécessités pour bien vivre. À ce titre, l'éducation financière campe en bonne place des opérations concrètes visant à promouvoir et améliorer les *life skills* (compétences de base).

Un peu partout dans le monde, dans des pays riches comme dans des pays pauvres, se développent ainsi des propositions de modules de formation intégrés à différents niveaux de scolarité. Le plus souvent, il s'agit encore de dispositions originales pour former à côté du cadre scolaire.

Des initiatives en plein essor, encouragées par l'OCDE³

Le contenu des programmes vise à assurer chaque foyer et chaque individu de pouvoir maîtriser son budget de dépenses courantes et d'investissements. Leur ambition est de lutter contre l'« analphabétisme » ou l'« illettrisme » financier. Ces expressions, peu flatteuses, renvoient à un problème sérieux : la plupart des particuliers ne connaissent pas grand-chose aux règles financières les plus élémentaires.

Ces programmes d'éducation financière peuvent s'adresser aux adultes (pour « préparer ») et / ou aux

enfants (pour « préparer » et prévenir). Ils prennent un essor tout particulier depuis la crise de la fin de la décennie 2000 qui a vu, d'une part, nombre d'épargnants prendre brutalement conscience qu'ils n'avaient pas porté une attention suffisante à leurs placements et, d'autre part, une perte de confiance dans les institutions financières.

À l'heure où les marchés de capitaux sont toujours plus perfectionnés et où les ménages assument plus de responsabilités et de risques lorsqu'ils prennent des décisions financières, l'éducation financière devient de plus en plus nécessaire aux particuliers ; et ce, non seulement pour assurer leur propre bien-être financier, mais aussi pour faciliter le bon fonctionnement de l'économie. L'éducation financière aide à élaborer des budgets, à gérer des revenus, à épargner, à investir de façon efficiente et à éviter d'être victime de fraudes.

Source d'inégalités mais aussi de problèmes sociaux individuels et collectifs, le manque de connaissance de la réalité économique et budgétaire devient un sujet de première importance avec la financiarisation grandissante (et ses crises conséquentes) de l'économie. L'éducation financière, dans les pays en développement comme dans les pays très développés, devient un nouvel axe des politiques sociales et un axe particulièrement innovant de l'intervention sociale (au sens large, qui va du travail social à l'éducation).

Le mouvement global en faveur de l'éducation financière a été emmené par les institutions internationales, au premier rang desquelles

3. Organisation de coopération et de développement économiques.

l'OCDE, dans une série d'expertises et d'initiatives. L'Organisation de coopération et de développement économiques a considéré dès le milieu des années 1990, avec l'accroissement conjugué de la complexité des produits financiers et de la responsabilité individuelle en matière de décisions financières, que les consommateurs devaient mieux comprendre le fonctionnement des marchés de capitaux. Certains gouvernements ont, pour leur part, admis qu'il était de leur devoir de les y aider. L'OCDE a publié un ensemble d'expertises, de principes et de bonnes pratiques. Ces principes et pratiques sont destinés à encourager les entreprises de services financiers et des organisations comme les associations de consommateurs et les services sociaux, à redoubler d'efforts pour éduquer les citoyens dans ce domaine.

Parmi l'ensemble des recommandations de l'OCDE, établies avant la crise de la fin de la décennie 2000, on en retiendra huit ⁴ :

- les pouvoirs publics et toutes les parties prenantes doivent promouvoir une éducation financière non biaisée, équitable et coordonnée ;
- l'éducation financière doit commencer à l'école de façon à éduquer la population à un stade aussi précoce que possible ;
- l'éducation financière doit faire partie de la « bonne gouvernance » des institutions financières dont il convient d'encourager la transparence et la responsabilité ;

— l'éducation financière doit être clairement distinguée de l'apport de conseils commerciaux, et des codes de conduite doivent être élaborés à cet effet à l'intention du personnel des institutions financières ;

— les institutions financières doivent être encouragées à vérifier que leurs clients lisent et comprennent les informations, tout particulièrement lorsqu'elles ont trait à des engagements à long terme ou à des services financiers pouvant avoir des conséquences financières significatives ;

— les programmes d'éducation financière doivent s'attacher, plus particulièrement, aux aspects importants de la planification de la vie financière, comme l'épargne élémentaire, la gestion des dettes des particuliers, l'assurance ou les pensions de retraite ;

— les programmes doivent être axés sur l'acquisition de capacités en matière financière, ciblés le cas échéant sur des groupes spécifiques, et aussi personnalisés que possible ;

— il convient de promouvoir des campagnes nationales, des sites Internet spécifiques, des services d'information gratuits, des dispositifs d'alerte sur des situations à haut risque pour les consommateurs de services financiers.

L'OCDE a également publié en 2005 une enquête pour évaluer les dispositifs mis en place dans les divers pays. L'organisation y préconise que pouvoirs publics et entreprises consacrent davantage de moyens à l'éducation financière.

4. Voir le texte intégral contenant ces recommandations : *Les Principes et les bonnes pratiques relatifs à la sensibilisation et l'éducation financière*. Paris : OCDE, juillet 2005, 7 p. Il est disponible sur le site Internet www.oecd.org/dataoecd/7/16/35108663.pdf. Pour un panorama des premiers travaux de l'OCDE, voir l'ouvrage *Pour une meilleure éducation financière. Enjeux et initiatives*. Paris : OCDE, 2006, 140 p.

Ces différentes recherches révèlent en effet que de nombreux consommateurs ont une mauvaise compréhension des questions financières qui ont une incidence sur leur existence. Les enquêtes menées dans les pays de l'OCDE et dans certaines économies non membres ont montré que les consommateurs surestiment souvent leur compréhension des risques et n'épargnent pas assez pour bénéficier d'un revenu suffisant à leur retraite. Avec le développement des systèmes de retraite par capitalisation à cotisations définies dans

les pays de l'OCDE, qui transfèrent aux ménages les risques liés à l'allongement de la durée de vie et aux choix d'investissement, l'amélioration de l'éducation financière constitue une condition incontournable pour garantir à des millions de personnes des pensions d'un niveau adéquat.

S'appuyant sur les principes de l'OCDE en matière d'éducation financière publiés en 2005, les bonnes pratiques stipulent que les pouvoirs publics ont un rôle à jouer dans

LE PROGRAMME INDIEN « AFLATOUN »

Le programme Aflatoun¹ (« explorateur », du nom d'un personnage de bande dessinée inspiré d'une vedette de Bollywood), également baptisé « Child Social & Financial Education », est une initiative associative ambitieuse, née en Inde, sise à Amsterdam, et visant un développement international. Son principe est d'inclure, dans les modules éducatifs de base, les rudiments de la finance, associés à l'apprentissage et la mise en valeur des droits civiques.

Aflatoun est né du travail, des observations et des propositions de Jeroo Billimoria, une Indienne qui a grandi et travaillé parmi les enfants des rues de Mumbai. En particulier, celle-ci a constaté que les enfants avaient souvent de l'argent sur eux. Certes, il s'agit de très faibles sommes, mais les enfants ne savent pas quoi en faire. La dilapidation peut les conduire à dépenser sans bon sens et à aller vers la facilité (jusqu'à la drogue).

Le programme est d'abord un réseau international de mobilisation, d'intervention et d'expérimentation, en faveur de l'éducation financière des enfants. À la base de sa philosophie, réside l'idée selon laquelle les racines des inégalités économiques et sociales sont à chercher du côté de l'ignorance des droits fondamentaux et — ce qui est plus original — d'insuffisantes connaissances financières.

Le programme vise les enfants de 6 à 14 ans, jusqu'ici considérés par la plupart des éducateurs comme trop jeunes pour comprendre les questions d'argent. Une partie importante de l'enseignement proposé dans le cadre d'Aflatoun consiste à apprendre aux enfants à épargner, si possible en ouvrant un compte en banque.

Selon ses responsables, le programme concernerait actuellement 500 000 enfants, dans 25 pays. Leur ambition est de toucher un million d'enfants, dans 75 pays, à la fin 2010. Très ambitieux, Aflatoun se donne pour objectif qu'à terme, aucun enfant dans le monde ne se trouve en situation d'illettrisme financier.

J.D.

1. Voir le site Internet www.aflatoun.org. Le programme Aflatoun est également présenté dans la lettre *International Financial Education* de l'OCDE, septembre 2008. Voir le site Internet www.financial-education.org.

« OPERATION HOPE » AUX ÉTATS-UNIS

Operation Hope ¹ a été créée aux États-Unis en 1992, au lendemain des émeutes de Los Angeles. L'organisation a pour première vocation de donner aux personnes pauvres des quartiers les plus difficiles de la ville des conseils et des services bancaires de base. Operation Hope informe les candidats à l'accession à la propriété sur les crédits hypothécaires et propose un cours intitulé « Investir dans notre avenir », composé de cinq séances d'une heure. John Bryant, président de l'organisme, assure que « le fait que beaucoup de personnes modestes n'aient pas de compte bancaire — et que peu d'entre elles comprennent à quel point cela les pénalise — est au cœur de la question des droits civiques du XXI^e siècle ».

En janvier 2008, il a été nommé vice-président du nouveau President's Council on Financial Literacy (Conseil présidentiel sur la culture financière). Cet organisme a été créé alors que le gouvernement cherchait, par tous les moyens, à faire face à la crise engendrée par l'effondrement des prêts immobiliers à risque. Le Conseil a lancé un projet pilote visant à familiariser les personnes dépourvues de compte bancaire avec les institutions financières. Il soutient le Financial Literacy Corps, créé sur le modèle du Peace Corps (agence américaine visant à favoriser la paix dans le monde, notamment grâce à l'éducation), dont les bénévoles conseillent les personnes en difficulté.

J.D.

1. Voir le site Internet www.operationhope.org.

l'éducation et la promotion d'une « culture » de responsabilité financière parmi les citoyens, et notamment les jeunes.

Une effervescence internationale...

Pour accroître la visibilité de ces initiatives et renforcer la coopération en matière d'éducation financière, l'OCDE a lancé en 2008 un site Internet nommé International Gateway for Financial Education (IGFE) ⁵, qui constitue une plate-forme internationale d'information sur le sujet. Le site recense des centaines de programmes : sites Internet, outils, recherches et statistiques dans plus de 70 pays à travers le monde.

L'organisation a également constitué en 2008 un réseau mondial d'experts provenant d'organismes publics responsables des politiques en matière d'éducation financière. Le « Réseau international en éducation financière » (International Network on Financial Education, INFE) permet à plus de 250 experts, issus d'une soixantaine de pays, d'échanger sur les tendances lourdes en éducation financière, et de discuter des bons principes et pratiques de l'OCDE avant que ceux-ci soient publiés. Par l'entremise de ses groupes de travail, l'INFE porte une attention particulière aux méthodologies, permettant de mesurer le niveau d'« alphabétisme financier » des individus et d'évaluer l'efficacité des programmes d'éducation financière, ainsi qu'aux

5. Voir le site Internet www.financial-education.org.

UNE FONDATION POUR L'ÉDUCATION FINANCIÈRE EN RUSSIE

La Fondation nationale pour l'éducation financière¹ a pour mission, en Russie, de créer, soutenir et développer des programmes d'éducation financière. Son ambition est d'améliorer le niveau moyen de connaissance en matière de finance. Celui des parents et grands-parents notamment est faible, en raison de la financiarisation tardive et incomplète de la Russie. Destinés à tous les âges de la vie, mais tout de même centrés sur les jeunes générations, les programmes prennent des formes diverses : cours dispensés à l'école, clubs d'investissement, conférences, etc. Trois dimensions sont distinguées : la compétence (niveau de compréhension) ; la responsabilité (mesure de la prise de risque) ; la planification (la capacité d'intégrer les dimensions financières dans les budgets familiaux).

J.D.

1. Voir le site Internet www.finlit.ru.

questions liées au rôle des écoles dans l'éducation financière des jeunes.

En juillet 2009, l'OCDE a publié de nouvelles lignes directrices, notamment pour que soit évitée une réplique ou une répétition de la crise des prêts *subprimés* et la contraction du crédit qui s'en est suivie, précipitant l'économie mondiale dans la récession.

L'incarnation et le relais français de ce programme de dimension internationale, qui fait se rejoindre différentes initiatives un peu partout dans le monde, est l'Institut pour l'éducation financière du public (IEFP)⁶. Il s'agit d'une association créée en 2006 à l'initiative, notamment, de l'Autorité des marchés financiers pour améliorer la culture financière des Français.

Si les programmes d'éducation financière sont désormais valorisés, dans les pays développés, en tant

qu'outils nécessaires pour lutter contre la crise (et surtout ses causes), ils sont également conçus dans d'autres contrées comme des outils majeurs de l'aide au développement.

Comme le microcrédit, l'éducation financière relève d'une logique d'innovation sociale très implantée dans les pays en proie à d'importantes inégalités et à des problèmes sociaux de forte magnitude.

... relayée par la Commission européenne...

Le sujet se trouve, aujourd'hui, explicitement inscrit sur l'agenda européen. En décembre 2007, une communication de la Commission a ainsi été publiée sur ce thème⁷, énonçant certains principes fondamentaux et annonçant des initiatives renforcées, en particulier pour aider les enseignants et établissements à da-

6. Voir la présentation *infra* du site Internet informatif et interactif de l'IEFP.

7. Communication de la Commission : Éducation financière. Com (2007) 808 final. Voir le site Internet http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/capability/index_fr.htm.

vantage insérer les questions financières dans leurs programmes. En mai 2008, la Commission a créé un groupe d'experts sur l'éducation financière, composé de professionnels. Ce groupe conseillera la Commission sur la politique en la matière.

Au-delà des constats et propositions sur le service bancaire de base et la lutte contre l'« exclusion financière » en général, le point important est l'affichage par la Commission d'une volonté forte pour pousser les États membres à promouvoir l'éducation à la gestion financière de base dès le plus jeune âge.

S'appuyant sur le concept de portail en éducation financière développé par l'OCDE l'année précédente, la Commission a publié en 2009, sur le site Europa⁸, une base de données européenne sur les programmes d'éducation financière (*European Database for Financial Education*, EDFE). Elle est destinée à indexer les nombreux programmes d'éducation financière proposés par les institutions publiques ou privées de l'Union européenne.

La base EDFE contient des informations standardisées sur les programmes de formation et les projets de recherche. Elle est ouverte à tous les prestataires et utilisateurs potentiels. En offrant un meilleur accès à l'information concernant les initiatives existantes, la Commission souhaite contribuer à l'amélioration des connaissances dans le domaine financier des consommateurs et des utilisateurs de services financiers. La base EDFE constitue une biblio-

thèque numérique de projets d'éducation financière, dans laquelle on peut effectuer des recherches à partir de critères tels que le nom du prestataire, le pays, les sujets traités, le public ciblé ou les modalités de la formation. Chaque entrée contient une brève description de l'initiative et des caractéristiques *standard* essentielles, ainsi que les coordonnées du prestataire et un lien vers son site Internet.

... et incarnée en France

La France est loin d'être en reste dans le domaine de l'éducation financière. Mais cela ne veut pas dire, nécessairement, qu'elle est en pointe ou en avance.

Pour ce qui concerne la gestion budgétaire au sein des foyers, il existe un métier traditionnel du travail social, celui de conseiller en économie sociale et familiale (CESF). En déclin ces dernières années, il pourrait reprendre de la vigueur, à condition peut-être de densifier la technicité des enseignements et, surtout, leurs liens avec l'entreprise. On recense actuellement 10 000 CESF.

Toujours autour des familles, les innovations existent, comme dans nombre d'autres pays, pour ce qui a trait à l'information et à la simulation électroniques. En 2009, le secrétariat d'État à la Famille a ainsi lancé un site⁹ pour aider les foyers — plus spécifiquement les foyers confrontés au surendettement — à mieux gérer leur budget. Ce site

8. Voir le site Internet ec.europa.eu/internal_market/fesis.

9. Voir le site Internet www.monbudget.famille.gouv.fr.

se structure autour de trois rubriques principales :

— je gère mon budget (conseils et propositions de tableaux de gestion des ressources et dépenses) ;

— je gère mon argent (relation avec la banque, crédit, épargne) ;

— je gère mes changements de vie (arrivée d'un enfant, mariage et PACS, séparation, perte d'emploi, déménagement).

Plus généralement, et plus globalement, c'est l'Institut pour l'éducation financière du public qui est source d'expertise, d'innovations et de propositions. Depuis 2007, il administre le site *La finance pour tous*¹⁰ qui n'a rien à envier aux plus innovants et dynamiques des sites recensés par l'OCDE ou la Commission européenne. Base pédagogique et informative en matière d'éducation financière du grand public, l'IEFP veut avec ce site aider les Français (et, plus exactement, tous les francophones) à mieux appréhender les questions financières. Différents espaces (de « enfants » à « seniors ») sur le site

permettent de spécialiser les informations et les simulations. Les applis interactifs pour les enfants sont tout particulièrement développés, tout comme les modules pour enseignants et formateurs, ainsi que les *quiz* (pour tout le monde...).

Il y a donc des moyens, de la volonté et des outils pour l'éducation financière, sur ce volet Internet. En revanche, sur le plan de la formation, aussi bien initiale que continue, il y a encore certainement bien des efforts à faire.

L'idée sous-jacente à nombre d'initiatives internationales en la matière est que l'éducation financière devienne une des composantes de l'enseignement dès l'école primaire. C'est encore loin d'être le cas en France. C'est pourtant probablement dans cette direction qu'il faudrait continuer à investir, ce qui n'est en rien aisé, car il s'agit de discuter des acquis fondamentaux et de la pédagogie dans les écoles de la République¹¹. Un sujet particulièrement sensible, on le sait... ■

10. Voir le site Internet www.lafinancepourtous.com.

11. Dans un sondage TNS-Sofres réalisé pour l'Autorité des marchés financiers (AMF) en 2004 avant la création de l'IEFP, plus de huit Français sur dix se déclaraient favorables à la mise en place d'une éducation financière au collège ou au lycée afin d'améliorer le niveau de connaissances de la population dans ce domaine. Une personne interrogée sur cinq seulement estimait que cela pourrait commencer dès l'école primaire.

Sun Tzu, stratège du XXI^e siècle

À PROPOS DU LIVRE
SUN TZU. STRATÉGIE ET SÉDUCTION ¹

PAR ANDRÉ-YVES PORTNOFF ²

Dans L'Art de la guerre, rédigé au V^e siècle av. J.-C., Sun Tzu propose « des attitudes, des modèles mentaux beaucoup plus adaptés aux réalités de notre monde [...] que la pensée dominante occidentale », affirme ici André-Yves Portnoff. Les 13 articles de ce traité chinois de stratégie, traduits, commentés et illustrés par Pierre Fayard dans Sun Tzu. Stratégie et séduction, fourmillent en effet de préceptes et conseils que peuvent appliquer « les décideurs d'aujourd'hui » dans leur milieu professionnel. André-Yves Portnoff en souligne la pertinence et relève, entre autres, « le retard des analystes et acteurs actuels qui, dans leur grande majorité, [et contrairement à Sun Tzu] n'ont pas compris que les facteurs déterminants sont l'intelligence des choses et des gens, les passions, les peurs, les valeurs ». T.P. ■

Peu de textes sont aussi actuels que *L'Art de la guerre* de Sun Tzu. Empreint de taoïsme, ce traité rédigé au V^e siècle avant notre ère éclaire certains comportements des acteurs asiatiques actuels, qui vont avoir de toute évidence de plus en plus d'influence sur notre avenir. Mais ce

qu'il nous propose de plus précieux, ce sont des attitudes, des modèles mentaux beaucoup plus adaptés aux réalités de notre monde, complexe et dynamique, que la pensée dominante en Occident. Si tous les acteurs chinois ou japonais n'appliquent pas les préceptes de Sun Tzu, on n'a pas

1. FAYARD Pierre. *Sun Tzu. Stratégie et séduction*. Paris : Dunod, 2009, 205 p.

2. Directeur de l'Observatoire de la révolution de l'intelligence à Futuribles, consultant en prospective et management du changement, membre du comité de rédaction de la revue *Futuribles*.

non plus besoin d'être né en Chine pour construire des stratégies et des modes de management plus efficaces que ceux qui nous mènent de crise en crise depuis quatre décennies.

Cela confère un intérêt tout particulier au dernier ouvrage de Pierre Fayard. Cet universitaire de Poitiers, actuellement conseiller culturel et de coopération à l'ambassade de France au Pérou, est un spécialiste à la fois de Sun Tzu à qui il consacre un *blog*³ et de l'intelligence économique. Il a d'ailleurs impulsé la création du premier *master* dédié à cette matière en France. Son ouvrage traduit, pour les décideurs d'aujourd'hui, les 13 articles qui nous sont parvenus du plus ancien traité connu de stratégie, *L'Art de la guerre*, en les illustrant de nombreux exemples historiques ou actuels.

Beaucoup de lecteurs seront attirés pour de mauvaises raisons, par effet de mode ou par désir de trouver des recettes ; ceux-là seront déçus, car ils auront l'impression (fausse) que Sun Tzu préconise tout et son contraire, qu'il fait, par exemple, l'éloge de la lenteur et celle de la rapidité. En réalité, s'il est bon, selon lui, de progresser lentement dans certaines circonstances, c'est pour se donner le temps de saisir des opportunités d'initiatives (p. 74) qui seront rondement menées afin de dérouter l'adversaire.

Comme le souligne Pierre Fayard, aux yeux de Sun Tzu, la stratégie n'est pas une science mais un art qui ne

comporte pas de recettes immuables : c'est commettre un contresens que d'imposer un plan rigide (p. 122) car notre action doit être appréciée en fonction de son contexte.

Une vision dynamique

Tout cela implique une pensée systémique en rupture avec le raisonnement cartésien linéaire et disjonctif. L'acteur doit rester en veille, adopter une stratégie flexible, nécessaire dans une situation complexe en transformation permanente. Pierre Fayard rappelle que « selon les grands classiques de la philosophie chinoise, le *Yi King*⁴ et le *Tao Tō King*⁵, la seule constante dans le réel est le changement et le futur n'est pas écrit ». Notons que cela s'accorde avec l'avertissement de Bouddha (né vers 624 av. J.-C.) sur le fait qu'« il n'existe rien de constant si ce n'est le changement », et avec la vision du temps irréversible d'Héraclite d'Éphèse (né vers 544-541 av. J.-C.).

Cette vision dynamique du temps, développée en deux siècles sur trois sous-continent, n'est donc pas une spécificité chinoise, pas plus que la pensée complexe, même si la structure linéaire de l'écriture occidentale renforce la propension au raisonnement disjonctif pour lequel le sujet n'est pas l'objet et la relation entre cause et conséquence ne saurait être qu'univoque. La pensée complexe, pour laquelle « le sens naît de l'ensemble » (p. 56), s'attache aux interac-

3. Voir le site Internet www.comprendreetappliquersuntzu.com.

4. Le *Yi King* ou *Yi Jing*, « Traité canonique des mutations », a été élaboré à l'époque des Zhou occidentaux (771-256 av. J.-C.). Il serait le plus ancien traité chinois.

5. Le *Tao Tō King*, *Tao Te King* ou *Daodejing*, « Classique de la voie et de la vertu », aurait été écrit autour de 600 av. J.-C. par Lao Tseu.

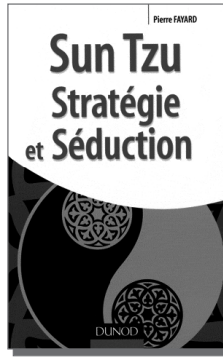
tions, aux boucles récursives. Le Yin, ce qui est en devenir (peu visible ou invisible), « s'oppose » au Yang, principe de ce qui est manifeste, extériorisé et stable, du moins en apparence, mais cette opposition est une nécessaire complémentarité. L'important est cette relation de complémentarité entre propriétés, acteurs, qu'a priori tout oppose.

L'art de Sun Tzu s'attache à gérer des relations, à voir dans l'autre non pas systématiquement un adversaire mais aussi « une ressource utile » (p. 115). Pierre Fayard traduit cela, pour les décideurs modernes, en observant que le séducteur a besoin de personnes sensibles à ses offres, que « l'entreprise dépend de son client qu'elle n'est pas » (p. 4). Il met en avant « l'intelligence des relations et des interdépendances ».

Cela correspond au concept actuel de « coopération », stratégie de coopération avec des partenaires partiellement concurrents, que Michael Dell a appliqué en construisant le modèle de collaborations qui lui ont permis son développement initial ⁶ et que Google comme Apple illustrent quotidiennement. Dans notre approche de l'économie de l'immatériel ⁷, nous dirions que toute va-

leur est créée par la valorisation des différences, et par des interactions pertinentes.

Pierre Fayard remarque également que la vision de Sun Tzu d'un « monde qui se produit en permanence » et d'un futur qui « n'est pas écrit », ne s'accorde pas avec les cultures marquées par les religions monothéistes, selon lesquelles « un verbe ou un dessein préexiste, ou une volonté suprême est à l'origine de l'Univers ». Voilà encore une convergence entre le penseur chinois et l'attitude prospective selon laquelle l'avenir, note Hugues de Jouvenel, « est un domaine de liberté pour l'homme d'action ⁸ ».



Précurseur de l'économie de l'immatériel

Sun Tzu est souvent présenté comme un précurseur de la guerre psychologique et, de fait, il explique par avance « l'échec cuisant de toutes les guerres conventionnelles menées ces dernières décennies », analysé récemment dans les colonnes de *Futuribles* par Geneviève Schmédér et le général Klaus Reinhardt ⁹.

6. PORTNOFF André-Yves et DALLOZ Xavier. « L'e-novation des entreprises ». *Futuribles*, n° 266, juillet-août 2001, pp. 41-60.

7. PORTNOFF André-Yves (avec LAMBLIN Véronique). « Le capital réel des organisations ». *Futuribles*, n° 288, juillet-août 2003, pp. 43-62.

8. JOUVENEL Hugues (de). *Invitation à la prospective - An Invitation to Foresight*. Paris : Éditions Futuribles, 2004, 88 p. Voir le site Internet www.futuribles.com/pdf/Invitation.pdf.

9. SCHMÉDER Geneviève. « La problématique de la guerre revisitée. Science, technologie et *theatrum belli* » ; et REINHARDT Klaus. « Pour une force de sécurité humaine. Une autre méthode de maintien de la paix ». *Futuribles*, n° 349, février 2009, respectivement pp. 17-30 et pp. 5-16.

Mais sa façon de penser la guerre et la paix en fait surtout un penseur de la société de l'immatériel. Et donne la mesure du retard des analystes et acteurs actuels qui, dans leur grande majorité, n'ont pas compris que les facteurs déterminants sont l'intelligence des choses et des gens, les passions, les peurs, les valeurs, les modèles mentaux... Sun Tzu explique que « le théâtre d'opérations le plus économique et le plus décisif est l'esprit de l'adversaire » (p. 51). Aussi, « la pire des tares stratégiques » est-elle l'ignorance, ce que les conseillers de George W. Bush ont négligé avant d'envahir l'Irak sans se soucier de comprendre les Irakiens. Il faut « lire et influencer l'esprit adverse » (p. 197) en exploitant le renseignement, la désinformation et aussi les qualités et défauts de l'autre : « Le courage expose à l'erreur, la bonté à la spoliation, la confiance à la tromperie, la probité aux machinations (p. 123). »

C'est donc par réalisme et non idéalisme que le maître chinois exhorte le stratège à se montrer « vertueux, digne de confiance, soucieux des conditions » de ses soldats (p. 9). Ce que l'on peut transcrire, pour un management efficace des entreprises, par l'objectif de « renforcer l'harmonie », au travers de consignes cohérentes, compréhensibles par des collaborateurs motivés car « le lien moral fait la solidité et la cohésion » des organisations (p. 26). Remarque à méditer par ceux qui réduisent le patrimoine immatériel au portefeuille de brevets ou de marques déposées...

C'est aussi avec beaucoup de réalisme que Sun Tzu applique l'analyse fonctionnelle à la guerre. La finalité de celle-ci est « la paix, la sécurité et l'exploitation des résultats, pas le com-

bat éternel » (p. 50). Aussi convient-il de n'user des armes « instruments de mauvais augure, qu'en dernier recours » (p. 2). S'il faut ouvrir les hostilités, on ne doit mener « l'attaque par le feu » (p. 179), la guerre totale visant à détruire radicalement les ressources de l'adversaire, que si cela « conditionne et assure la victoire », jamais « sous l'emprise de la rancune ou de la colère » car cela expose à des réactions dangereuses. Autrement dit, la guerre est affaire trop sérieuse pour qu'on y tolère le machisme. Il ne faut pas placer l'adversaire dans une situation où il n'a plus rien à perdre car il va alors vendre chèrement sa peau et peut-être même reprendre l'avantage.

Sun Tzu a un souci constant de l'économie des moyens, « un succès obtenu à grands frais pouvant se révéler désastreux à long terme ». Il préconise de « bien traiter ses prisonniers, voire de s'en faire des alliés » (p. 35), et d'éviter de ravager le territoire que l'on convoite. Pierre Fayard cite, à ce sujet, deux phrases du maréchal Lyautey : « On ne prend pas une place de n'importe quelle manière si on veut y ouvrir un marché le lendemain. » Et « une colonisation réussie est une administration qui marche ». Ces mots font penser à certaines des causes des enlisements actuels en Irak et en Afghanistan.

Sun Tzu et l'économie du don

Les préceptes de Sun Tzu, note Pierre Fayard, rejoignent l'esprit du jeu de go chinois, diamétralement opposé à celui du jeu d'échecs, bien occidental quoique dérivé du *chaturanga* indien (p. 64). « Le go procède

par construction là où les échecs fonctionnent par destruction », « le go s'installe dans la durée », évite les affrontements, avance posément, mène un travail patient de connexion, au lieu de rechercher par une victoire à l'arraché cette destruction de l'adversaire que préconisait Carl von Clausewitz.

Le souci d'économie conduit Sun Tzu à prescrire de n'engager bataille qu'avec une supériorité de moyens ou d'effectifs, et d'obtenir localement un avantage qui assure une victoire peu coûteuse en amenant un adversaire plus puissant à diviser ses forces. Il s'agit d'exploiter son intelligence pour « faire mentir les mathématiques ».

Réflexion toujours d'actualité à notre époque fascinée par les mathématiques, où la majorité des décideurs professent que seul compte ce qui se mesure, ce qui amène à étayer bien des décisions sur des chiffres

précis... mais non significatifs. La plupart des approches des macroéconomistes, sur les possibilités de sortie de crise notamment, sont quantitatives. Elles ignorent les marges de manœuvre que laissent aux acteurs de terrain les options en matière d'organisation et d'exploitation des ressources humaines, techniques, financières.

Sur beaucoup d'autres points les leçons des premiers maîtres chinois revêtent une remarquable actualité. Tant de siècles avant la diffusion d'Internet et de l'économie dite de la gratuité ou du don, le *Tao Tō King* écrit qu'« avant de prendre il faut donner » (p. 128) et Sun Tzu conseille d'abandonner « une brique pour ramasser du jade » (p. 161). Google l'a bien compris, en offrant nombre de services gratuits pour générer le trafic qui attire les annonceurs, et en incitant les internautes à greffer des applications sur Google Maps pour en faire un *standard*. ■

FUTURIBLES INTERNATIONAL - 17 MARS 2010

INTRODUCTION À LA VEILLE ET À LA DÉMARCHE PROSPECTIVE CONCEPTS, MÉTHODES ET APPLICATIONS PRATIQUES

ANIMATEUR

Hugues de Jouvenel, directeur général du groupe Futuribles

OBJECTIFS

- Montrer l'utilité de la veille et de la démarche prospective comme instruments d'anticipation au service de la décision et de l'action. Préciser les concepts en usage, les philosophies qui les sous-tendent, leurs vertus et leurs limites.
- Rendre compte des méthodes et des outils de veille, d'intelligence stratégique et de prospective, et fournir aux participants une description précise et concrète de la manière d'organiser ce processus de veille et de réflexion prospective, au travers de la théorie et de la pratique (exemples d'application).
- Permettre aux participants de s'approprier, en une journée, les concepts et les méthodes de veille, de prospective exploratoire et d'analyse stratégique.

PROGRAMME

- **Introduction à la veille et à la démarche prospective**
 - Concepts de base (veille, intelligence stratégique, prospective, prévision, projet...)
 - Nécessité de la veille au service de l'« intelligence » du monde contemporain
 - Utilité et limites de la prospective comme instrument d'aide à la décision
- **Veille et intelligence stratégique**
 - Le champ de vision : les facteurs de changement et d'inertie
 - Distinguer le conjoncturel du structurel (indicateurs, données, séries temporelles...)
 - Les facteurs de bévues
- **Les méthodes prospectives et leurs applications**
 - Caractéristiques de la démarche et outils disponibles
 - Étapes de la démarche prospective et méthode des scénarios
- **Études de cas et exemples d'application**
 - La prospective des territoires
 - La prospective et la stratégie des organisations

PRIX

Les frais de participation sont de 800 euros HT, soit 956,80 euros TTC*, payables lors de l'inscription à Futuribles International (déclaré organisme de formation). Ils comprennent la participation à l'ensemble de la formation, le déjeuner et le dossier de base remis aux participants.

RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES

Programme détaillé consultable sur le site Internet www.futuribles.com/formation.html ou envoyé sur demande auprès de Corinne Roëls, Futuribles International, 47, rue de Babylone - 75007 Paris - France • Tél. : 33 (0)1 53 63 37 71 Fax : 33 (0) 1 42 22 65 54 • E-mail : croels@futuribles.com

*Remise de 10 % en cas d'inscription multiple dès la deuxième participation, dispense de frais pour les membres partenaires de Futuribles International et remise de 50 % pour les membres associés (valable pour une personne par formation).

Prospective et politique

*Ou ce que les hommes politiques m'ont appris sur la prospective*¹

PAR JACQUES DE COURSON²

La prospective et la politique, comme la prospective et la stratégie, sont éminemment complémentaires ; elles ne peuvent pratiquement se priver les unes des autres. Et pourtant, Jacques de Courson, dans cette tribune, se veut résolument provocant. Affirmant d'abord que « prospective et politique n'ont [...] plus rien à se dire », il souligne le discrédit dans lequel serait tombée la prospective en raison de la myopie de ses experts et surtout du culte de l'urgence dans lequel vivent désormais les élus.

Cependant, l'auteur explique ensuite pourquoi prospective et politique ont à travailler ensemble, tant les élus ont besoin de faire preuve d'anticipation (prospective exploratoire) et d'être animés d'un projet, d'une vision d'un avenir souhaitable, voire de se présenter comme les maîtres d'œuvre d'un avenir meilleur (sauf à ne raconter que des histoires en vue de faire rêver leurs électeurs).

Mais, attention, écrit encore Jacques de Courson, si les relations entre prospective et politique peuvent être riches, elles peuvent aussi déboucher sur des pratiques perverses. C'est ce qui arrive lorsque la politique n'est plus qu'un spectacle et les élus, des « saltimbanques », quand la prospective est instrumentalisée dans le simple but de distraire, sinon d'abêtir le « client » et que les hommes politiques n'en usent qu'à seule fin d'occuper la scène politique. H.J. ■

1. Texte mis en forme et complété sur la base d'une intervention orale, suivie d'un débat, le 5 novembre 2008 à Namur (Belgique), à l'invitation de l'Institut Jules Destrée et de la Région wallonne, puis d'une présentation aux Assises européennes de la prospective territoriale qui se sont tenues les 11 et 12 juin 2009 à Deauville.

2. Économiste et urbaniste, président de l'organisation non gouvernementale Urbanistes du monde. Auteur des ouvrages *Le Goût du pouvoir* (Paris : L'Harmattan, 2008) et *Quiz pour conduire un exercice de prospective territoriale* (Lyon : Éditions du Certu, 2009, en collaboration avec Fabienne Goux-Baudiment et Ghislaine Soulet).

La politique est l'art et la manière de gouverner les affaires publiques. La prospective, elle, est une discipline intellectuelle fondée sur la croyance que l'homme peut intervenir dans l'élaboration de l'avenir. L'expérience m'a montré que la prospective pouvait nourrir, et parfois féconder puissamment la politique, mais qu'elle pouvait aussi la pervertir et en faire un instrument de manipulation et non un outil de liberté. En retour, les hommes politiques pour lesquels j'ai travaillé m'ont permis de réfléchir à ce qu'était, pour eux et pour moi, membre d'une famille d'élus mais jamais élu moi-même, la politique dans son sens le plus élevé.

Pourquoi prospective et politique n'ont apparemment plus rien à se dire

La prospective comme discipline intellectuelle est morte une première fois le 11 septembre 2001 à New York, puis une seconde fois en septembre 2008, dans le monde entier, avec la crise économique. Rien ni personne n'avait annoncé ce qui est arrivé. Pas même un devin, un romancier, un charlatan ou un scénariste n'avait imaginé ou prévu l'imprévisible. Pour les hommes politiques comme pour l'opinion publique, les « intellectuels du futur » ont fait faillite et ne servent plus à rien. John Keynes, le « nouveau prophète », avait déjà dit, en britannique caustique, que de toute façon, « à long terme nous sommes tous morts ». Et Jean Cocteau, en poète nonchalant, suggérait : « Ces mystères nous dépassent. Feignons d'en être les organisateurs. » Retour au réel et

fin des rêves des hommes. L'urgence domine maintenant les temps qui viennent. Les prophètes n'ont plus cours, le cynisme est de retour. Les hommes politiques essayent, à coup de milliards, de sauver la planète. Ne leur parlez plus du futur !

Les dirigeants s'enfoncent ainsi dans la peur du futur, le « court-termisme », la « résolution des problèmes », au mieux la compassion. Ils cherchent dorénavant à rassurer les citoyens en vantant les mérites des deux nouveaux axes de la politique aujourd'hui : la sécurité de l'emploi et la distraction à domicile. Du pain et des jeux, ou le pouvoir d'achat et la télévision, sont ainsi devenus les deux « mamelles » du nouveau capitalisme³. Les hommes politiques et les médias disent souvent : « On ne va pas dans le mur ! On est déjà rentré dedans. Alors soyons sérieux, qui a une solution inédite ? Le passé ne nous a rien appris, la prospective encore moins. Le projet, c'est de retrouver la croissance. » L'avenir n'intéresse plus grand monde et encore moins les élus du peuple. Ils n'ont plus « le goût de l'avenir », pour reprendre le titre du livre prémonitoire du journaliste et écrivain Jean-Claude Guillebaud⁴.

Autrement dit, les hommes politiques contemporains préfèrent le « ici et maintenant » au « là-bas et après-demain », car — soupirent-ils — nul ne sait de quoi demain sera fait. Mieux vaut donc, quand la tempête menace, décider plutôt que « rêver ». Les experts et la « direction de la prévision » auront toujours tort. Revenons aux fondamentaux de la politique : « Je ferai, demain matin, ce que j'ai dit hier, que je ferai. » L'avenir, que tous

3. ATTALI Jacques. *Une Brève histoire de l'avenir*. Paris : Fayard, 2006, 423 p.

4. GUILLEBAUD Jean-Claude. *Le Goût de l'avenir*. Paris : Seuil, 2003, 370 p.

les réalistes et pragmatiques de tous bords imaginent lointain et trompeur, inquiète toujours un peu les hommes politiques. En parler ou s'en soucier publiquement peut déstabiliser et faire perdre des voix. De façon générale, les hommes politiques ont horreur de l'incertitude, de tout ce qui leur échappe et sur lequel ils n'ont guère d'influence. Ils se rassurent donc en permanence pour ne pas avoir peur d'un avenir qu'ils savent ouvert à tous les possibles, pour eux comme pour leurs électeurs. Mieux vaut donc selon les dirigeants — et leurs services et collaborateurs qui les encouragent sans cesse en ce sens — gérer le quotidien et s'attacher à résoudre les problèmes. Cette urgence s'impose plus que jamais à eux.

En quoi prospective et politique ont à travailler ensemble

Paradoxalement, et dans le même temps, les hommes politiques sont de plus en plus demandeurs de « grands récits⁵ » qui dessinent un futur imaginaire qu'illustrent à l'envie quelques slogans politiques devenus célèbres : « Je me suis toujours fait une certaine idée de la France » déclarait le général de Gaulle, « J'irai chercher la croissance avec les dents » promettait Nicolas Sarkozy, alors que Barack Obama fit du célèbre « *Yes, we can* » son slogan de campagne. Ces mots d'ordre fascinent, entraînent l'électorat et irritent l'opposition ! Le public aime toujours les belles histoires (romans, films, séries télévisées, bandes dessinées), invraisemblables

mais rassurantes, habitées par des personnages magiques — y compris des hommes politiques —, et qui se terminent bien. Umberto Eco affirme ainsi que l'homme « a besoin de produire et de fabriquer des histoires⁶ ». Après tout, les scénarios des prospectivistes ne sont que la matière de base de ces récits, romans, bandes dessinées, films, et l'homme politique n'est qu'un fabricant d'« histoires » dont il est le héros, et ses électeurs, les figurants. Les dirigeants ont donc besoin, en permanence, de professionnels de la prospective et, à défaut, ont recours aux gourous, devins, romanciers et scénaristes.

Il existe un public non seulement pour la grande histoire, mais aussi pour des histoires, celles — dites de fiction — qui sont inventées par l'auteur. Et les hommes politiques ou ceux qui prétendent accéder au pouvoir ne cesseront jamais de flatter leur public en leur proposant des rêves (« *I have a dream* » disait Martin Luther King). Ils sont par nature en « bascule avant », proposant à leurs électeurs des héros (eux-mêmes), en avant d'eux pour qu'ils s'y projettent. Par exemple, Lionel Jospin déclarait : « Je dis ce que je ferai et je ferai ce que je dis. » Les hommes politiques affirment, ainsi, écrire l'histoire, ce qui d'ailleurs représente leur ambition fondamentale. Parfois sans le dire ni même le savoir, ils font, par nécessité, non de la prévision mais bien de la prospective (au sens : élaborer les futurs possibles et construire le futur souhaité).

En permanence, les hommes politiques et leurs militants réalisent des exercices de prospective appliquée

5. LYOTARD Jean-François. *La Condition postmoderne*. Paris : éditions de Minuit, 1979, 128 p.

6. SALMON Christian. *Storytelling. La machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*. Paris : La Découverte, 2007, 240 p.

en nourrissant leurs rêves de projets politiques plus ou moins élaborés (du « Grand Soir » au programme commun de gouvernement) et pour cela travaillent avec des experts qui leur disent ce qu'il va advenir et ce qu'il faut faire. Mais, réalisme oblige, ils sont prudents : « Il est toujours sage de regarder en avant, mais il est difficile de regarder plus loin qu'on ne peut voir », aurait dit Winston Churchill. Karl Marx, lui, d'avancer : « L'humanité ne se pose que les problèmes qu'elle peut résoudre ». Plus facétieux, Claude Lévi-Strauss mettait en garde les intellectuels français : « De deux choses l'une, et c'est toujours une troisième qui survient ⁷ ».

Ainsi, avant d'accéder au pouvoir, les dirigeants font — sans le savoir ou en le sachant — de la prospective anticipatrice ou exploratoire, et déclinent toutes les étapes de la démarche prospective : évaluation, diagnostic, identification des tendances lourdes et émergentes, élaboration de scénarios tendanciels et contrastés, choix d'un projet, d'une stratégie, d'un calendrier et d'un programme. Ce travail préalable est plus ou moins professionnel et formalisé, mais il existe toujours, parfois inconsciemment, dans la tête du candidat (qu'il soit simple maire de campagne ou président de la République). Son équipe de campagne peut l'aider à chaque étape, mais il a seul la vision (comme disent les Anglo-Saxons et les dirigeants d'entreprise), une forte capacité d'anticipation, et n'exclut jamais un coup de *bluff*, voire de chance, dans la maîtrise du « champ de bataille ».

C'est ce que l'on apprend à l'École de guerre et ce que savaient parfaite-

ment faire le général de Gaulle en politique et le maréchal Leclerc de Hauteclocque dans l'art militaire. Gardons-nous, en cette matière, de confondre la prospective, qui pose la question « Que peut-il advenir ? », avec la stratégie, communément pratiquée par tous et qui répond à la question « Que et comment faire ? » Cette dernière est l'art et la manière de coordonner et mettre en œuvre les moyens pour atteindre une fin. Mais s'il n'y a pas de fin — prendre le pouvoir en politique —, il ne peut y avoir de stratégie, sauf à garder le pouvoir que l'on détient déjà ! Reste le plus souvent à commencer par tuer ceux qui le détiennent, puis à s'arranger pour qu'on vienne alors vous chercher...

Pendant l'exercice du pouvoir, les hommes politiques ont besoin de la prospective, et parfois y recourent, pour plusieurs raisons cumulées : prospective cognitive dans le but de « savoir avant » et de prendre l'initiative (ou n'en rien faire, ce qui peut être habile, à condition de faire savoir que l'on sait) ; prospective stratégique pour formaliser le projet (ou en changer) ; prospective d'animation afin de faire partager le projet, le nourrir ou le finaliser, voire réveiller une assemblée un peu assoupie. Ils peuvent aussi utiliser les techniques de la prospective participative pour masquer leur impuissance et fuir un présent difficile, utiliser ou détourner les idées de l'opposition, ou même prendre prétexte d'un exercice « ouvert au débat » pour ne rien faire ou faire le contraire.

Le plus souvent, la prospective est utilisée, par les hommes politiques, pour décider qu'il n'y a pas lieu de faire

7. ÉRIBON Didier. *De près et de loin. Conversations avec Claude Lévi-Strauss*. Paris : Odile Jacob, 1988, 254 p.

de la prospective (quitte à en avoir fait avant) parce que l'avenir, « écrit » par eux, est non négociable. Quelques exemples : la politique irakienne de G.W. Bush, le « *I want my money back* » européen de Margaret Thatcher ou encore le slogan un peu éculé, « Il n'y a pas d'alternative ».

Voilà pourquoi les autocrates n'aiment guère la prospective ou ne l'utilisent — en secret — que pour nourrir leur stratégie. Car la prospective est, par principe, ouverte à tous les possibles. Elle est plurielle, publique et démocratique. Elle est un optimisme, une espérance, voire « une certaine forme de gaieté ⁸ ».

Comment les hommes politiques manipulent la prospective

Rien n'intéresse plus les hommes politiques, et de façon générale les dirigeants, que de savoir ou d'imaginer le futur. Tous consacrent du temps et parfois, quand ils le peuvent, beaucoup d'argent à chercher ce qu'il va advenir. C'est leur intérêt le plus strict. Et c'est pourquoi les romans ou films de politique-fiction (tels *Metropolis* de Fritz Lang ou *Les Temps modernes* de Charlie Chaplin) ont eu tant de succès rétrospectivement. Tout le monde se trompe, mais les artistes un peu moins que les autres. Il suffit de s'arrêter sur la phrase prêtée à André Malraux, « le XXI^e siècle sera religieux ou ne sera pas », ou encore sur les mots de René Char, « comment vivre sans inconnu devant soi ⁹ ? », pour s'en convaincre. L'avenir est au bout de soi et les hommes politiques

se sont toujours intéressés à ce qu'en disaient les artistes, les religieux et les intellectuels.

Les hommes politiques croient en la puissance des rêves, et des mots qui les expriment, parce qu'ils savent d'instinct que l'image du futur souhaité — et surtout souhaitable — est un puissant outil de pédagogie politique. Mais comme tout le monde, ou presque, ils confondent prospective, prévision et stratégie (inconsciemment ou consciemment) et imaginent que la prospective c'est un peu de fumée noire, un zeste de science-fiction et l'intervention d'un mage ou d'un gourou pour lire l'avenir à long terme. Toutefois, quand ils découvrent ce qu'est vraiment la prospective, ils en font un instrument très puissant de conquête et de gestion du pouvoir. Ils inversent alors la célèbre injonction du poète René Char : « Agir en primitif ; prévoir en stratège ¹⁰. »

L'art de la guerre, comme celui de la politique, consiste essentiellement à se fixer un objectif, puis à tenter de l'atteindre par la force, la ruse, les armes ou les urnes. Encore faut-il que l'objectif soit préalablement défini, la conquête du pouvoir — ou la victoire militaire — n'étant qu'un moyen. Pour cela, la prospective est un outil précieux et irremplaçable. Elle est parfois également — et c'est souvent le cas dans la vie politique — une forme de leurre ou d'habileté supplémentaire pour garder le pouvoir ou le transmettre. C'est ainsi que beaucoup d'hommes politiques considèrent la prospective comme un outil de manipulation, qui peut aussi — en cas d'erreur — leur être fatal. Ils confèrent

8. GUILLEBAUD Jean-Claude. *Op. cit.*

9. CHAR René. *Fureur et mystère*. Paris : Gallimard, 1967, 264 p.

10. CHAR René. *Feuillets d'Hypnos*. Paris : Gallimard, 2007 (1946), 153 p.

LES HOMMES POLITIQUES LOCAUX FRANÇAIS ET LA PROSPECTIVE

Tous les élus locaux de haut rang pour lesquels je suis intervenu entretenaient avec la prospective des rapports ambigus.

Certes, ils étaient gourmands de nouveaux savoirs en la matière, et participaient de bon gré — ou au contraire n’y participaient pas, volontairement — aux exercices que nous leur présentions, quand ils n’étaient pas eux-mêmes à l’origine de la commande. Mais ils étaient aussi méfiants quant à l’agitation que cela pouvait provoquer sur leur territoire (fuites dans la presse, interpellations de l’opposition, inquiétudes des services), exigeants sur les résultats concrets (« Tout ça, c’est intéressant, mais demain je fais quoi ? »), sceptiques sur les scénarios et mi-insatisfaits mi-furieux concernant les recommandations finales.

Mais surtout, ils craignaient que cela ne débouche sur la mise en cause de « certitudes » longuement et parfois chèrement acquises sur leur territoire de pouvoir ou d’influence, quand ce n’était pas sur eux-mêmes. Autrement dit, ils voulaient bien jouer le jeu d’un exercice de prospective, tant qu’ils restaient maîtres du jeu, allant jusqu’à l’interrompre brutalement ou mettre le rapport « au placard » dans le cas contraire. Des réactions qui peuvent être bon signe pour le prospectiviste, mais mauvais signe pour la démocratie.

Ainsi, tous étaient de formidables stratèges qui ne trouvaient d’intérêt à la prospective que si cela nourrissait leur ambition. En tout cas, ils utilisaient naturellement bien d’autres sources : amis personnels, consultants et experts de tous ordres — gratuits ou rémunérés —, intellectuels et militants, gourous et visiteurs du soir. Ces derniers ont depuis toujours peuplé les antichambres du pouvoir et n’aiment guère les prospectivistes de profession. La mise en concurrence de ces devins enchante naturellement ceux qui sont à la manœuvre, mais déstabilise les services et attachés de cabinet qui craignent que le « patron » ne se laisse influencer.

Généralement, les élus voient la prospective comme un simple artifice qu’ils trouvent parfois un peu coûteux. Toutefois, tous vantent le caractère pédagogique de la prospective (Qui sommes-nous ? Où va-t-on ?), tant pour leurs collègues élus que pour les services en interne (« Cela nous oblige, ensemble, à lever le nez du guidon ») et vis-à-vis de l’opinion, des médias et du gouvernement en place, quel qu’il soit. La peur de l’avenir serait-elle bonne conseillère et les élections à venir l’occasion d’un rebond de la prospective politique ? Il faut, en tout cas, le souhaiter.

J.C.

à cet exercice le secret le plus absolu, les « futurs possibles » étant la propriété exclusive du « prince ».

La prospective est également presque toujours considérée, dans ce milieu, comme un outil précieux de maïeutique politique. Elle permet de « faire accoucher » les esprits d’une vérité qu’ils ignoraient ou croyaient

ignorer. C’est une habile méthode pour imposer sa décision, en donnant l’impression à une assemblée rétive, y compris à l’opposition, qu’elle a découvert la solution d’un problème (alors qu’il est déjà résolu) ou pris une décision (déjà prise par ailleurs ou par d’autres). Autrement dit, l’homme politique utilise la prospective, là aussi comme un dérivatif. « Rêvez, nous fe-

rons le reste » raisonne-t-il, ou « pensez à après-demain, je m'occupe (en secret) de demain... sans vous. »

La prospective permet au maire, ministre ou président d'avoir « un coup d'avance », en nourrissant sa pensée et en préparant sa stratégie en fonction de ce qui va advenir, risque d'advenir ou de ce qu'il a décidé qu'il adviendrait « en cas de ». Car il n'y a rien de plus irritant pour le pouvoir que d'être débordé, voire récupéré, même par son propre camp. Nicolas Sarkozy a parfaitement compris cela, en pillant les hommes et les idées de son opposition. La prospective faite par les autres — sans beaucoup se fatiguer et en détournant, récupérant ou retournant l'intelligence (et l'énergie) des autres — fait depuis toujours les délices des princes.

Prospective de la politique

Il est difficile d'imaginer ce que va devenir la politique dans un pays comme la France, aux niveaux national et local. Essayons, cependant, de percevoir les évolutions possibles — comme des « tentations » — en prenant le risque de pousser à leurs limites les logiques de certains « signaux faibles », comme disent les prospectivistes, qui sont déjà à l'œuvre aujourd'hui.

À quoi rêve un homme politique qui a « le goût du pouvoir¹¹ » ? Réponse : devenir, très jeune, conseiller municipal, puis député-maire, ministre, chef de parti ou Premier ministre, président de la République, si possible réélu pour un deuxième mandat, enfin conseiller des princes,

écrivain de ses propres mémoires. Comment y arriver en usant des techniques d'une sorte de prospective dévoyée ?

Première tentation : commencer par raconter des histoires de telle façon que « les effets de l'apologie du changement permanent¹² » créent un bruit de fond (*buzz*) soigneusement orchestré, une sorte de « bascule avant » continue qui déstabilise l'opposition, enivre les médias et noie l'opinion sous un flot de « réformes », dont toutes sont amorcées mais aucune menée à terme. Ainsi, la politique serait réduite à une accumulation de projets non aboutis, faisant toutefois l'objet d'effets d'annonce, de nominations de hauts commissaires et de créations d'agences, d'autorités ou de missions, confiées parfois à des personnalités de l'opposition, soigneusement distillées et exploitées.

L'essentiel de la politique se bornerait ainsi à répéter en boucle « *we can* » (« nous pouvons le faire ») ou mieux, « il faut le faire, mais c'est difficile », pour finalement n'en rien faire. Les hommes politiques, jadis imprégnés de l'esprit de service, seraient en train de devenir — du fait de la médiatisation de la société — des acteurs, des « saltimbanques », des comédiens (ce qu'était Ronald Reagan et ce que rêve de devenir Bernard Tapie). Bref, des hommes de théâtre qui racontent des histoires. Dans cet esprit, la politique deviendrait un jeu, un « théâtre public » dont les hauts fonctionnaires seraient les régisseurs, les visiteurs du soir ou les « plumes » les auteurs, et les citoyens les spectateurs. Autrement dit, on serait en train de passer de la po-

11. COURSON Jacques (de). *Le Goût du pouvoir*. *Op. cit.*

12. SALMON Christian. *Op. cit.*

litique de la conviction à celle de la représentation, et de l'engagement par la parole et par les actes à la mise en scène d'un divertissement public. Et comme « *the show must go on* », la politique serait en train de devenir, pour l'essentiel, un spectacle continu, une sorte de comédie ininterrompue jouée en boucle par les acteurs du théâtre politique, sans autre projet que d'amuser le public comme à la télé, en saturant les médias en permanence.

Ainsi, l'objet de la politique ne deviendrait plus, pour l'essentiel, que l'art et la manière de concevoir, dire et mettre en œuvre, non plus un projet politique, mais une histoire (un « grand récit », aurait dit Jean-François Lyotard) et des histoires, adaptées à chaque public, vraies ou fausses peu importe, et racontées de telle façon que les citoyens, au premier rang desquels les journalistes, y croient. Mais pour que cela advienne, il ne faudrait pas être obligé de répondre aux questions traditionnelles de la politique : quoi ? Avec qui et contre qui ? Comment et avec quels moyens ? Et surtout, pourquoi ? Et quand ? La politique serait ainsi en train de devenir non seulement un « spectacle ¹³ », mais aussi un discours, sans fin. Le but de la politique deviendrait, de ce fait, un moyen : « garder le micro » le plus longtemps possible, non par cupidité, mais afin d'être le seul à raconter des histoires.

Deuxième tentation : privatiser jusqu'au bout la politique, autrement dit la considérer comme un système de services gérés à la manière d'une « machine » qui « rend service » à des administrés / clients, en poussant la

logique du clientélisme dans ses excès — habituellement condamnés — jusqu'à son terme. Autrement dit, créer le marché universel de la prestation de services ou soumettre la politique au commerce, c'est-à-dire passer du service des citoyens au management des services. L'expérience prouve qu'il y aura toujours des prestataires pour « rendre service » et le faire payer, y compris en ce qui concerne les soins personnels qui lient argent et intimité (ce que les Américains appellent « *care* ¹⁴ »). À l'inverse, on peut être tenté de soumettre toute l'action publique à une exigence de « bonne gouvernance », c'est-à-dire subordonner la politique à la morale (ou à l'éthique ?). Est-ce possible et souhaitable ?

Troisième tentation : « pousser les feux » suivant les « pentes » favorables, désirées, attendues, imaginées ou espérées (ou même créées par la publicité) des médias et de l'opinion, et ce, sans jamais anticiper, contraire ni même esquisser des lignes de force et encore moins un programme. On peut, par exemple, traduire la célèbre phrase « *Yes, we can* » au sens de « Oui, nous pouvons le faire » (sans jamais dire quoi). Des mots qui font l'apologie de la démocratie proclamée comme un « possible » permanent, non comme une suite de choix volontaires et affichés au préalable selon un projet global.

Quatrième tentation : dissoudre le local dans le global pour échapper à la crise, soit en partant du local / local (moi seul, ici et maintenant) en résistance politique au mondial (en s'appuyant sur l'État protecteur ?), soit en ne s'intéressant qu'à la dimension

13. DEBORD Guy. *La Société du spectacle*. Paris : Gallimard, 1996 (1967), 208 p.

14. Entretien avec Viviane Zelizer. « Le commerce de l'intimité ». *Sciences humaines*, n° spécial 200 « Pensées pour demain », janvier 2009.

monde, sur laquelle la politique (nationale ou locale) n'a guère de prise et se dissout dans l'impuissance.

Dans ces quatre cas, la prospective deviendrait un outil permanent pour le pouvoir politique et en serait même le paradigme central, au sens de « mot type qui est donné comme modèle ¹⁵ », pour de multiples déclinaisons. Dans cet esprit, faire de la politique n'aurait bientôt plus pour objet et raison d'être d'ordonner (mettre en ordre) les affaires publiques, mais d'anticiper leur évolution, et de faire croire que le « pouvoir » les conduit alors qu'il n'en est pas — ou plus — le maître.

Reste que dans la vie politique — comme dans la vie tout court —, il y a bien un jour, au moins dans les

régimes démocratiques, où intervient une menace, un combat ou une sanction qui peut être fatal : le suffrage, qu'il soit celui des électeurs, des administrateurs ou des adhérents. En politique, plus encore qu'ailleurs, l'avenir est incertain. La force des grands élus, quand ils sont menacés de disparaître, c'est de savoir rebondir et, sur le « champ de bataille », faire mentir tous les scénarios, même les plus imprudents, facétieux, fallacieux ou solides. Pour un homme politique dont l'avenir est interrompu, la question peut être alors : peut-on, quand on a consacré sa vie à la politique, sortir du politique ? Quel avenir — interrompu ou suspendu — pour celui que la prospective a trahi ? Le général de Gaulle, débonnaire, répondait : « L'avenir dure longtemps ¹⁶. » ■

CITATIONS SUR LE FUTUR

« La politique, ce n'est pas le choix entre le bien et le mal, mais entre le préférable et le détestable. » Attribuée à Raymond Aron (1905-1983).

« L'avenir ne se prévoit pas. Il se prépare. » Maurice Blondel (1861-1949).

« L'homme ne peut saisir au mieux que le temps court. Le temps long et surtout très long lui échappe. » Fernand Braudel (1902-1985).

« Qui ne se préoccupe pas de l'avenir lointain, se condamne aux soucis immédiats. » Attribuée à Confucius (551-479 av. J.-C.), in *Les Entretiens de Confucius*. Paris : Gallimard, 2005, 139 p.

« Pour occuper le fauteuil, il faut des idées générales ; pour le garder, il en faut le moins possible. » Régis Debray (1940-).

« On arrive au pouvoir qu'en pensant seulement au pouvoir [...] Le pouvoir est un appétit féroce et très vite une drogue dont on ne peut plus se passer [...] L'importance du pouvoir est d'être présent. Le titre vient après. » Jean-François Deniau (1928-2007), in *Survivre*. Paris : Plon, 2005, 321 p.

15. Définition du *Petit Robert*.

16. PEYREFITTE Alain. *C'était de Gaulle*. Paris : Gallimard, 2002, 1954 p.

« Préparez-moi un plan qui n'engage pas l'avenir. » Attribuée à Edgar Faure (1908-1988).

« L'avenir n'est interdit à personne. » Attribuée à Léon Gambetta (1838-1882).

« La gloire se donne seulement à ceux qui l'ont toujours rêvée. » Charles de Gaulle (1890-1970), in *Vers l'armée de métier*. Paris : Plon, 1991 (1934).

« Gouverner, c'est prévoir. » Émile de Girardin (1806-1881).

« L'utopie d'aujourd'hui est la vérité de demain. » Attribuée à Victor Hugo (1802-1885).

« Il vaut mieux employer notre esprit à supporter les infortunes qui nous arrivent qu'à prévoir celles qui nous peuvent arriver. » François de La Rochefoucauld (1613-1680), in *Maximes*. Paris : Imprimerie nationale, 1998 (1665).

« Toute construction utopique est réactionnaire. » Karl Marx (1818-1883).

« Dans les champs de l'observation, le hasard ne favorise que les esprits préparés. » Louis Pasteur (1822-1895), lors d'un discours prononcé à Douai, le 7 décembre 1854, à l'occasion de l'installation solennelle de la Faculté des lettres de Douai et de la faculté des sciences de Lille.

« Ainsi les ministres d'État doivent-ils se remettre devant les yeux et représenter à leur maître qu'il est plus important de considérer l'avenir que le présent, et qu'il est des maux comme des ennemis d'un État, au-devant desquels il vaut mieux s'avancer, que de se réserver à les chasser après leur arrivée. » Armand du Plessis, cardinal duc de Richelieu (1585-1642), in *Testament politique*. Paris : Honoré Champion, 2000, 387 p.

« L'avenir n'est jamais que du passé à mettre en ordre. Tu n'as pas à le prévoir, mais à le permettre. » Antoine de Saint-Exupéry (1900-1944), in *Citadelle*. Paris : Gallimard, 2000 (1948), 467 p.

« Il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait où il va. » Sénèque (4 av. J.-C.-65 ap. J.-C.), in *Lettres à Lucilius*. Paris : Mille et une nuits, 2002, 112 p.

« Le véritable but de la politique est en quelque sorte de prévoir le présent. » Attribuée à Anne Robert Jacques Turgot (1727-1781).

« Nous entrons dans l'avenir à reculons. » Paul Valéry (1871-1945), in *Variété III, IV, V*. Paris : Gallimard, 2002 (1936), 853 p.

« L'affaire propre de l'homme politique, c'est l'avenir et la responsabilité devant l'avenir. » Attribuée à Max Weber (1864-1920).

J.C.

La faisabilité d'un impôt européen

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

La Commission européenne devait présenter dès 2009 des propositions en vue de définir le budget de l'Union à partir de 2013. Ce budget provient aujourd'hui d'une contribution assise sur le PIB (produit intérieur brut) des États membres et d'une partie des recettes de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée).

Mais les discussions suscitent d'âpres polémiques et butent sur de nombreux obstacles.

Cette tribune de Jean-François Drevet explore les différents moyens qui pourraient être adoptés pour assurer au budget communautaire des ressources propres. En particulier : la TVA, l'impôt sur les sociétés, la taxation du système financier, la taxe carbone. H.J. ■

Après les empoignades budgétaires de 2005, il avait été décidé que la Commission européenne présenterait dès 2009 des perspectives pour la période de programmation post-2013. Après une large consultation, un document a été élaboré en octobre dernier, qui contient un certain

nombre de pistes nouvelles, mais reflète aussi la persistance de priorités divergentes, sinon contradictoires. Ayant suscité de nombreuses critiques, y compris à l'intérieur de la Commission elle-même, ce document n'a pas pu être approuvé par le Collège ². Il appartient donc à la nouvelle équipe

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

2. Le président Barroso, alors à la fin de son premier mandat, a décidé de ne pas le présenter à l'approbation du Collège.

Barroso de reprendre l'ouvrage et de faire des propositions, qui pourraient être assez différentes des précédentes, mais ne seront pas révolutionnaires.

En effet, compte tenu des oppositions qui se sont déjà manifestées, il sera difficile d'obtenir un accord sur un budget profondément innovant au premier semestre 2011, comme le souhaite la Commission. Devant faire des efforts sans précédent pour réduire leurs déficits, les États membres de l'Union européenne (UE) seront particulièrement attentifs à ce qu'ils nomment leur « juste retour », ce qui ne facilitera pas des redéploiements massifs, au demeurant sujets à des obstacles techniques. Nous reviendrons sur ce point quand la nouvelle proposition aura été élaborée.

Afin de sortir, comme y incite la réponse du gouvernement français à la consultation publique ³, « du cadre contraint des négociations budgétaires traditionnelles », il faut donc aller plus loin. L'objectif de cette tribune est d'examiner ce qui pourrait orienter le budget communautaire, à moyen ou à long terme, vers la perception de ressources propres, parfois présentées comme un impôt européen, ce qui ne va pas rassurer l'opinion.

Pourquoi des ressources propres ?

À l'origine, elles provenaient des droits de douane et des prélèvements agricoles perçus aux frontières du marché commun, qui se sont progressivement réduits avec les mesures de désarmement douanier et les réformes de la PAC (politique agricole com-

mune). Depuis la fin des années 1970, le budget communautaire a dû trouver des recettes supplémentaires, qui lui ont été fournies par la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) et une contribution assise sur le PIB (produit intérieur brut) des États membres. En raison des difficultés techniques de perception de la TVA, cette deuxième source est devenue prépondérante. La plus grande partie du budget est donc financée par des transferts votés par les parlements nationaux.

La contribution PIB a les avantages de l'équité (chaque pays contribue en fonction de sa richesse relative), de la simplicité (tout le monde peut en comprendre la logique) et de l'automatisme (elle évolue en fonction de la performance économique de l'UE). En facilitant l'évaluation des flux, elle présente cependant l'inconvénient de bloquer le système : chaque pays est en mesure de calculer ce qu'il appelle son juste retour ⁴, ce qui l'incite à s'opposer aux dépenses qui ne lui rapportent pas suffisamment. Il en résulte une paralysie d'ensemble (les pays contributeurs nets, qui sont les plus nombreux, s'opposent à l'augmentation globale du budget) et d'après marchandages sur chaque type de dépense, d'autant plus tentants que le cadre budgétaire fait l'objet d'un accord à l'unanimité.

En principe, l'article 269 du traité stipule que « le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres », ce qui devrait mener à le financer directement, sous la forme d'un impôt communautaire distinct des contributions nationales. Ce que le Parlement a appelé dans une résolution d'avril

3. La consultation publique « Réformer le budget, changer l'Europe » a été lancée par la Commission en 2008.

4. Mise en œuvre de la célèbre revendication de Margaret Thatcher : « *I want my money back.* »

2006, en demandant au Conseil de se donner les moyens de le créer. Cette question, qui a fait l'objet d'innombrables analyses depuis les débuts du Marché commun, se pose aujourd'hui dans un contexte nouveau, qui pèse sur l'évolution à long terme des prélèvements obligatoires⁵.

Les éléments nouveaux de la problématique fiscale

Le niveau moyen des prélèvements obligatoires dans l'UE est stabilisé depuis 1995 autour de 41 % du PIB. Dominés par des « impôts territoriaux » qui frappent les citoyens en fonction de leur résidence ou de leur travail, ils sont de moins en moins équitables (combien de temps les citoyens vont-ils accepter d'être imposés au prorata de leur travail, alors que les profits ont bénéficié d'importants allègements ?) et contre-productifs (ils ne favorisent pas l'emploi et génèrent du travail au noir ainsi que d'autres formes d'économie informelle).

S'il est techniquement possible de les augmenter (le Danemark et la Suède sont au-dessus de 50 % du PIB), il faut en mesurer les effets. On ne sait pas encore comment seront gérées les conséquences fiscales de la crise, car il faudra bien solder l'endettement colossal consenti en 2008. Le contribuable acceptera-t-il un fort alourdissement de ses impôts pour compenser les folies du système bancaire ? À ce titre,

on attend avec intérêt les résultats du référendum en Islande, où le président de la République a décidé de consulter les électeurs avant d'accepter de les faire payer.

Si on renonce à pressurer davantage les citoyens, il faudra envisager de nouvelles formes de taxation, qui porteront inévitablement sur la mobilité — les sociétés multinationales, l'Internet (Google⁶), les transactions financières, les voyages⁷ —, soit pour la réduire (lutte contre le changement climatique ou pour la sécurisation du système financier), soit pour combler les déficits budgétaires. Mais, du fait de la mondialisation, les États membres sont mal placés pour le faire : leur concurrence entraîne une course à la baisse de ces impôts quand ils existent, ou ils n'osent pas en créer de nouveau, par crainte de la délocalisation de ces activités.

L'UE peut taxer ces richesses, qui pourraient lui apporter d'importantes ressources, même avec des taux d'imposition raisonnables. Elle a la masse critique⁸ pour établir ces taxes et les moyens d'imposer des droits compensateurs aux importations en provenance des pays qui ne les appliqueraient pas. Mais elle n'est pas la seule organisation internationale à chercher à capter de nouvelles ressources. Un processus de mondialisation fiscale est déjà engagé pour financer l'aide au développement⁹ et le sera pour lutter contre le changement climatique. Du

5. Un peu plus de 40 % du PIB dans l'UE (45,8 % en France en 2005 d'après Eurostat).

6. Pour la France, voir le rapport de la mission Zelnik, *Création et Internet*, datant de janvier 2010, qui propose une taxe sur les revenus publicitaires en ligne (dite « taxe Google »).

7. La taxe sur les billets d'avion, qui est volontaire, aurait généré environ 300 millions de dollars US en 2008.

8. 501,6 millions d'habitants en 2010, 22,6 % du PIB mondial en parité de pouvoir d'achat 2007.

9. LANDAU Jean-Pierre (sous la dir. de). *Les Nouvelles Contributions financières internationales*. Paris : La documentation Française (rapport au président de la République), 2004, 147 p.

point de vue technique, l'UE devra s'entendre avec ses partenaires, par exemple si elle veut taxer efficacement les transactions financières, car le Fonds monétaire international (FMI) y songe aussi.

Si on ne veut pas augmenter la pression fiscale, les impôts européens devront être compensés par un allègement des impôts nationaux, évolution lourde de conséquences pour les États membres qui seront les perdants de ce redéploiement, à moins qu'il ne soit accompagné de transferts de compétences. Même s'ils en tirent un bénéfice économique (une fiscalité plus favorable à l'emploi et des politiques mieux gérées par le niveau communautaire), on ne les voit pas aisément renoncer à la fois à des ressources (même s'ils ne sont pas en mesure de les percevoir) et à certaines de leurs prérogatives.

Pour autant qu'elle soit possible, cette évolution ne paraît réalisable que sur une période assez longue. Mais les contraintes de réduction de l'endettement ainsi que l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen peuvent accélérer le processus. Depuis la ratification du traité de Lisbonne, il est désormais à parité avec le Conseil en tant qu'autorité budgétaire, et on suppose, à tort ou à raison, qu'il sera plus innovateur que les États membres.

Au niveau des politiciens¹⁰ et des experts, de nombreuses hypothèses d'impôt européen¹¹ ont été avancées, en fonction de plusieurs éléments : leur faisabilité technique et politique, leur efficacité (capacité à atteindre les

objectifs fixés, impacts économique et environnemental), leur durabilité (stabiliser les ressources). On examinera ici les principaux aspects de l'utilisation d'instruments existants (TVA, impôt sur les sociétés) ou à créer (en taxant les marchés financiers ou en luttant contre le changement climatique).

La TVA

Comme nous l'avons vu, la ressource TVA alimente déjà le budget communautaire et pourrait le faire davantage. Elle représente actuellement au moins 7 % du PIB de l'UE : sur la base d'un taux moyen de 20 %, avec deux points de pourcentage, elle produirait un montant équivalent à la totalité du budget actuel. Par ailleurs, il existe des possibilités techniques d'augmenter le rendement de cet impôt. D'après un document de la Commission, l'évasion, en partie transnationale, atteindrait 15 % des recettes.

Il faut seulement se souvenir que cette option a été abandonnée, précisément parce qu'il y a trop de disparités dans les systèmes de perception des États membres. Comme le souligne la réponse française au document de consultation, « la pertinence de la ressource TVA, en raison notamment de la complexité croissante des écrites et rabais successifs qui lui sont appliqués, se pose ».

L'impôt sur les sociétés

Depuis deux décennies, la concurrence entre les États membres pousse

10. Le ministre des Finances luxembourgeois, Luc Frieden, se dit favorable à un impôt européen qui serait affecté au budget communautaire (tribune publiée dans *Le Figaro* du 18 janvier 2010).

11. LE CACHEUX Jacques. *Funding the EU Budget: The Case for a European Tax*. Paris : Notre Europe, novembre 2007, 37 p.

à la baisse de l'impôt sur les sociétés. Leurs résultats s'étant nettement améliorés, elles pourraient contribuer davantage. Les taxer au niveau européen serait un facteur d'efficacité (les multinationales échappent en partie à l'impôt parce qu'il est national) et d'équité vis-à-vis des ménages. Cela réduirait les distorsions actuelles, qui pèsent indûment sur certaines localisations, et complèterait utilement les dispositions en vigueur en matière de concurrence.

Quant au risque d'évasion vers les paradis fiscaux, il peut être combattu par des dispositions législatives appropriées : si celles-ci sont efficaces, le rendement de cet impôt en sera même amélioré. D'après les experts, il pourrait produire environ 1 % du PIB, avec un taux d'imposition de 10 % des bénéfices, qui en laisserait au moins la moitié aux États membres, qui n'auraient alors pas trop à y perdre.

La taxation du système financier

Les revenus de l'épargne sont depuis longtemps visés par les budgétaires, mais la liberté de circulation des capitaux rend leur taxation difficile, du fait de la fluidité croissante des transactions. Elle a cependant des partisans, qui estiment qu'elle est moralement souhaitable et techniquement possible, en rendant obligatoire un prélèvement libératoire à un taux raisonnable (le taux plancher est aujourd'hui de 15 %). D'après leurs analyses, les ressources des paradis fiscaux reposant sur des richesses produites dans

les grands États membres, ils ne pourront pas s'opposer à des mesures générales, qui mettraient à contribution l'épargne transnationale. La preuve vient d'en être faite avec la mise en œuvre des dispositions préconisées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en matière d'évasion fiscale¹².

La crise financière a aussi remis à l'honneur le projet de taxe Tobin. Après avoir eu pour objectif de limiter les transactions, elle serait un moyen de faire contribuer un secteur considéré comme insuffisamment imposé (notamment aux États-Unis où le président Barack Obama veut le faire payer davantage). Dans le contexte de l'aide au développement, un groupe d'experts doit remettre un rapport en mai 2010 et faire des propositions sur la base d'une taxe de 0,005 % sur les transactions, ce qui pourrait rapporter 30 milliards d'euros au niveau mondial¹³. La France (en novembre 2001) et la Belgique (en juillet 2004) ont voté une loi précisant qu'une taxe de type Tobin entrerait en vigueur lorsqu'elle aurait été votée dans tous les pays de la zone euro. Comme l'impôt sur les sociétés, elle aurait des justifications techniques à être perçue au niveau européen, ou au moins de la zone euro.

La taxe carbone

Les aventures du projet de taxe carbone en France, et notamment les objections du Conseil constitutionnel, ont mis en évidence les défauts d'une taxation sur des bases nationales.

12. Voir FREI Pierre-Yves. *La Chute du secret bancaire*. Lausanne : éditions Favre, 2009, 175 p.

13. On peut faire bien davantage : en 2009, les 23 premières banques et fonds d'investissement de Wall Street ont récolté 427 milliards de dollars US et distribué 140 milliards de rémunérations (à comparer avec le total de l'aide publique au développement en 2008, 119 milliards de dollars US).

Aujourd'hui, 67 % des Européens pensent que la politique environnementale doit être du ressort de l'UE et 80 % souhaitent qu'on y consacre plus d'argent. Au plan technique, une taxe d'un montant substantiel¹⁴ est jugée nécessaire pour atteindre les objectifs fixés à Kyoto et à Bruxelles. Pour éviter les distorsions de concurrence, elle devrait être mise en œuvre au niveau européen, en y ajoutant des droits compensateurs pour les produits provenant de pays qui ne l'ont pas instituée, ce qui est autorisé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais n'est pas exempt de risques de rétorsion¹⁵.

Encore faut-il qu'elle soit techniquement viable et suffisamment équitable. Instituée en janvier 2005, le marché européen des permis d'émission ne fonctionne pas de manière suffisamment incitative : le prix de la tonne de carbone¹⁶ a été à la fois trop bas et trop fluctuant pour avoir un impact. Comme elles sont pratiquées, les exonérations, en faveur des entreprises (en Suède) ou de certains secteurs d'activité (dans le projet initial de la France) portent atteinte à sa crédibilité, qu'elle soit nationale ou européenne : à quoi bon faire payer les ménages si les principaux pollueurs ne sont pas découragés ?

Depuis 1995, les taxes environnementales sont en baisse tendancielle

dans l'UE : elles ne représentaient en 2007 dans l'UE que 1,8 % du PIB, dont 1,1 % pour les carburants, ce qui laisse de la marge. Bien que ce ne soit pas l'objectif de la taxe carbone, son potentiel fiscal n'est pas négligeable. En Suède, où seuls les ménages sont assujettis, elle a atteint 0,4 % du PIB sans nuire à la croissance¹⁷. Bien qu'elles recherchent des exonérations, les entreprises n'y sont pas opposées : le MEDEF (Mouvement des entreprises de France) s'est même prononcé en faveur d'un impôt européen¹⁸.

Face à la hausse inévitable du prix de l'énergie, il semble plus utile d'en mettre le produit dans la fiscalité verte que dans les caisses des pays exportateurs de pétrole, qu'on a déjà bien rémunérés depuis 1973 et qui n'ont pas été exemplaires dans l'utilisation de la rente qu'elle a générée¹⁹.

Importance d'une approche à long terme

Bien que la transformation du budget communautaire ne soit pas un objectif en soi, il existe une marge d'action. À la possibilité d'obtenir un rendement fiscal plus élevé par la création d'impôts européens, s'ajoute l'opportunité de réduire les charges excessives que les systèmes actuels font peser sur les ménages et leur impact négatif sur l'emploi.

14. La taxe carbone a été introduite en Suède en janvier 1991. Fixée au départ à 43 euros par tonne, elle a été progressivement augmentée pour atteindre 108 euros par tonne.

15. Soulignés par le nouveau commissaire européen au Commerce, Karel de Gucht, dans son audition au Parlement européen en janvier 2010.

16. LAURENT Éloi et LE CACHEUX Jacques. *Une Union sans cesse moins carbonée. Vers une meilleure fiscalité européenne contre le changement climatique*. Paris : Notre Europe, novembre 2009, 74 p.

17. Depuis l'introduction de la taxe en 1991, les rejets de gaz à effet de serre ont été réduits de 9 % pendant que la croissance économique était de 48 %.

18. *Le Monde* du 12 janvier 2010.

19. Bien qu'on les trouve parfois trop élevées, les taxes sur les énergies fossiles ne représentent que 3,5 % des prélèvements obligatoires, contre 38 % pour ceux qui sont assis sur les salaires.

Si ces changements sont souhaitables, on peut douter qu'ils soient réalisables dans le cadre institutionnel actuel. Cependant, nécessité faisant loi, une remise en ordre progressive semble inévitable au cours de la décennie qui s'engage.

La fixation de perspectives financières pour sept ans étant jugée trop longue, la Commission voudrait la réduire à cinq. Elle pourrait éventuellement la faire coïncider avec le mandat du Parlement et du Collège. Mais le progrès sera insuffisant si la programmation quinquennale n'est pas

complétée par des objectifs à plus long terme, indispensables pour mener une réforme.

C'est un besoin qui s'impose dans la définition de politiques communes durables, comme la protection de l'environnement ou la lutte contre le changement climatique. C'est aussi une nécessité pour la programmation des grandes infrastructures des réseaux transeuropéens. Cela serait aussi le cas pour le budget, avec la fixation d'objectifs en matière de ressources propres, par exemple sur les vingt années à venir. ■

FUTURIBLES INTERNATIONAL - 11 mars 2010 et 12 mars matin

**ATELIER DE CONSTRUCTION DE SCÉNARIOS CONTRASTÉS
FORMATION-ACTION APPLIQUÉE À LA CONSTRUCTION
DE SCÉNARIOS CONTRASTÉS SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE EN 2020**

ANIMATEURS

Véronique Lamblin et François de Jouvenel, directeurs d'études du groupe Futuribles

OBJECTIFS

L'objectif de cette formation est de permettre aux participants, à travers un travail collectif, de s'approprier la méthode des scénarios comme instrument d'exploration des futurs possibles, en prenant, à titre d'exemple, la question de l'économie française en 2020.

Après un bref rappel des concepts et méthodes, et une discussion autour des préalables nécessaires au lancement d'une étude de prospective, un exercice collectif sera engagé en trois étapes : identification et hiérarchisation des variables clefs ; élaboration d'hypothèses contrastées sur l'évolution des variables ; construction de scénarios à l'aide d'une analyse structurelle et d'une analyse morphologique emboîtées.

À l'issue de cet exercice, les intervenants présenteront un exercice complet de prospective territoriale. On procédera ensuite à une évaluation générale de la méthode, de ses vertus et de ses limites.

PROGRAMME

- Présentation de la méthode des scénarios
- Les préalables au lancement d'une étude de prospective : motivations ; diversité des sujets et des commanditaires ; cahier des charges
- Atelier phase 1, représentation du système : définition du sujet et de l'horizon temporel ; identification des variables clefs ; regroupement des variables clefs en composantes
- Atelier phase 2, construction des hypothèses prospectives : méthodologie (le cahier des charges des fiches variables) ; travail prospectif sur deux variables à partir d'une documentation fournie ; élaboration rapide des hypothèses sur les autres variables
- Atelier phase 3, construction des scénarios : exploration des combinatoires entre hypothèses ; les scénarios et leurs cheminements ; les utilisations possibles des scénarios
- Présentation d'un exercice complet de prospective territoriale

PRIX

Les frais de participation sont de 950 euros HT, soit 1 136,20 euros TTC*, payables lors de l'inscription à Futuribles International (déclaré organisme de formation). Ils comprennent la participation à l'ensemble de la formation, le déjeuner du 11 mars et le dossier de base remis aux participants.

RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES

Programme détaillé consultable sur le site Internet www.futuribles.com/formation.html ou envoyé sur demande auprès de Corinne Roëls, Futuribles International, 47, rue de Babylone - 75007 Paris - France • Tél. : 33 (0)1 53 63 37 71
Fax : 33 (0) 1 42 22 65 54 • E-mail : croels@futuribles.com

*Remise de 10 % en cas d'inscription multiple dès la deuxième participation, dispense de frais pour les membres partenaires de Futuribles International et remise de 50 % pour les membres associés (valable pour une personne par formation).

IDÉES & FAITS PORTEURS D'AVENIR

L'assurance maladie face aux défis des ALD

En France, selon les données de l'assurance maladie, fin 2008, près de 8,3 millions de personnes souffraient d'une affection de longue durée (ALD), soit 14,5 % des bénéficiaires du régime général. Ce taux est en augmentation constante depuis le début des années 1990 et pourrait continuer à croître dans les années à venir. Pourtant, la réflexion sur les implications sociales et économiques du poids croissant de ce pôle de dépenses reste balbutiante.

Les ALD désignent 30 maladies¹ ouvrant droit à une exonération du ticket modérateur (partie des dépenses de santé qui reste à la charge du patient après le remboursement de l'assurance maladie). Parmi elles, quatre groupes d'affections représentent 75 % des cas d'ALD : les maladies cardiovasculaires, les tumeurs malignes, le diabète et les affections psychiatriques de longue durée. Ce sont également celles qui connaissent la plus forte

croissance du nombre de nouveaux cas depuis 15 ans.

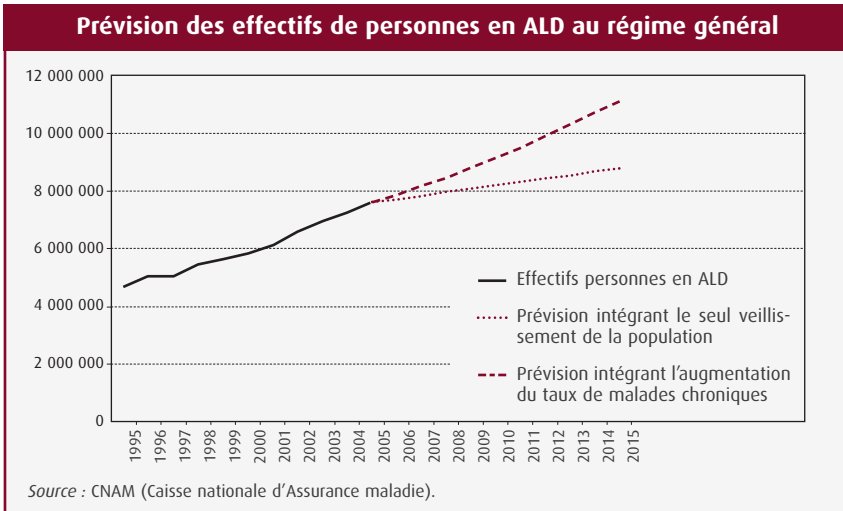
Les ALD constituent désormais près de 64 % des remboursements de l'assurance maladie. L'âge moyen des personnes en ALD était de 61,7 ans en 2007.

L'augmentation du nombre de personnes souffrant d'une ou plusieurs ALD s'explique par plusieurs facteurs, tels que la croissance démographique, l'extension du nombre de maladies considérées comme des ALD, l'amélioration des dispositifs de prévention, de dépistage et de soin, et la meilleure prise en charge des malades.

Le vieillissement de la population et l'allongement de la durée de vie des malades apparaissent aussi comme des facteurs importants. Ainsi, l'augmentation de 4,2 % du nombre de nouvelles affections enregistrées entre 2006 et 2007 s'explique pour un point par la modification de la structure d'âge. Actuellement, 75 % des Français de plus de 90 ans souffrent d'une ALD.

Selon des projections réalisées par l'assurance maladie (en 2007), en 2015, 12 millions d'assurés pourraient être atteints d'au moins une ALD, soit 18,7 % de la population couverte par le régime général à cette date. Les trois quarts de cette hausse s'expliqueraient par l'augmentation de la prévalence des affections de longue durée à structure d'âge identique, et le der-

1. L'article D-322-1 du code de la Sécurité sociale précise la liste de ces affections « comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse susceptibles d'ouvrir droit à la suppression de la participation des assurés sociaux aux tarifs servant de base aux calculs des prestations en nature de l'assurance maladie ». Voir le site Internet www.sante.gouv.fr/html/dossiers/hcmss/liste_ald.htm.



nier quart par le vieillissement de la population.

Cette évolution se traduirait par une hausse moyenne (à système inchangé) des dépenses d'assurance maladie d'environ 5,3 % par an ; elles passeraient de 140 milliards d'euros en 2006 à environ 210 milliards en 2015 (tous régimes confondus). Les dépenses de l'assurance maladie consacrées aux ALD pourraient alors représenter 70 % des dépenses totales.

L'augmentation du nombre d'ALD, bien que prévisible, reste un défi souvent peu abordé, compte tenu de la sensibilité du sujet et des critiques que soulèvent les rares initiatives prises.

Ainsi, le projet de budget de la Sécurité sociale pour 2010 prévoit que le remboursement total des soins d'un patient guéri d'une tumeur maligne ne soit plus systématique, même si les conditions de maintien de la prise en charge à 100 % n'ont pas encore été fixées. Selon certains, il s'agirait là d'une mesure dangereuse et peu efficace, car elle compliquerait et retarderait les diagnostics de récurrence.

Parallèlement, des réflexions plus globales se multiplient concernant la prise en charge des ALD par le système collectif.

Dans un rapport publié en novembre 2009, la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale (MECSS) propose de remplacer le système actuel de prise en charge des malades ALD par un « bouclier sanitaire ». Les dépenses (reconnues par l'assurance maladie) correspondant au « reste à charge » (ce qui est payé par le patient ou son assurance complémentaire) ne seraient plus automatiquement remboursées aux malades en ALD, mais uniquement si elles dépassent un certain seuil². En dessous, la dépense resterait à la charge du patient.

Dans un autre rapport, les experts du Haut Conseil de la santé publique (HCSP) soulignent la nécessité de rendre ce système plus équitable, en repensant l'approche actuelle des ALD,

2. Voir ECALLE François. « Le bouclier sanitaire en France ». *Futuribles*, n° 340, avril 2008, pp. 5-16.

en tenant compte de leur impact à la fois sur la vie des malades et sur le système de santé à long terme.

Compte tenu de la gravité de ces maladies, de leur fréquence et du coût de leur traitement, il s'agit en réalité de savoir si elles peuvent continuer à être prises en charge intégralement par le système collectif ou si des critères sont progressivement mis en place pour conditionner les remboursements. Dans ce cas, toute la difficulté consistera à faire en sorte que ces critères soient à la fois cohérents, socialement justes, médicalement pertinents et financièrement efficaces sur le long terme. Ainsi, le fait que le gouvernement suédois ait récemment annoncé une diminution draconienne des allocations des chômeurs atteints d'un cancer rappelle que la protection sociale des citoyens peut toujours être remise en cause (au moins partiellement) par « l'État providence ³ ».

*Cécile Désaunay,
brève issue du système Vigie*

Sources : ASSEMBLÉE NATIONALE. Loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la Sécurité sociale pour 2010 ; CNAM (Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés). « Les dépenses d'assurance maladie à l'horizon 2015 ». Point d'information mensuel, 5 juillet 2007 ; HCSP. *La Prise en charge et la protection sociale des personnes atteintes de maladie chronique*. Paris : HCSP, 2009, 70 p. ; MECSS (Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale). *Rapport d'information en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale sur les affections de longue durée*. Paris : Assemblée nationale, rapport n° 1 271, 2009, 217 p. ; PAÏTA Michel et WEILL Alain. « Les personnes en affection de longue durée en 2007 ». *Points de repère*, n° 20, novembre 2008, CNAM.

3. Voir SVENNING Olle. « La défaite de l'État social ». *Courrier international*, n° 1001, 7-13 janvier 2010, p. 19.

Pensez, Google fera le reste !

Dans son premier numéro de 2010, le magazine britannique *Nature* a donné la parole à une vingtaine d'experts (en majorité des scientifiques) pour qu'ils présentent leurs visions de l'horizon 2020. Quels progrès scientifiques et quelles innovations changeront la société ? Les énergies renouvelables, la médecine personnalisée ou encore la gouvernance globale sont ainsi au programme de la décennie. Parmi toutes ces visions, celle proposée par Peter Norvig, le directeur de la recherche de Google, retient l'attention.

Il observe qu'en 10 ans d'existence les méthodes de recherche de l'information via Internet ont dépassé toutes les attentes et que les contenus accessibles associeront de plus en plus des textes d'articles, des images, des conférences, des commentaires et des données provenant de capteurs les plus divers. Toute recherche sur Internet aboutira, à l'avenir, à un document synthétique, résumant les approches de rapports, de livres et d'articles analysés et classés par ordre d'importance. En cas de difficultés de compréhension, le lecteur pourrait même être mis en relation avec un tuteur qui le prendrait par la main... Autrement dit, une véritable interaction s'établirait entre le moteur de recherche et l'internaute sur le rythme d'une conversation.

Peter Norvig va encore plus loin. Il estime, en effet, que la majorité des recherches se fera par l'intermédiaire de la voix et que l'on commencera à expérimenter des liaisons directes entre les moteurs de recherche et leurs utilisateurs via des signaux émis par leur cerveau. Autrement dit, les moteurs de recherche comme Google de-

viendront des auxiliaires directs de notre cerveau et de notre pensée. Comme le fait gentiment remarquer le directeur de la recherche de Google, il nous restera à décider (heureusement !) de la fraction de notre vie que nous voudrions bien partager avec ces aimables moteurs.

S'agit-il d'une utopie ou d'un nouvel avatar de la technoscience ? On verra en 2020, ou ultérieurement, si ces perspectives technologiques se concrétisent ou si elles subissent le sort des techniques de l'intelligence artificielle dont on a trop attendu dans les années 1970.

Il est vrai que les perspectives de Google ne sont pas que rêveries de techniciens car elles peuvent s'appuyer sur les progrès réalisés dans le domaine de l'interface homme-machine. Les chercheurs ont trouvé le moyen d'utiliser les signaux électriques émis lors de l'activité cérébrale pour commander des membres artificiels ou une machine. Ces signaux sont captés à la surface du crâne par des électrodes et interprétés par une machine qui sert d'interface pour commander un mécanisme.

Ainsi, au Japon, des chercheurs chez Toyota travaillent sur la réalisation d'un fauteuil roulant qui serait entièrement guidé par la pensée d'une personne paralysée. Les progrès des neurosciences avec l'aide de l'informatique et de la robotique ouvrent sans aucun doute des perspectives nouvelles au couplage de l'homme avec la machine. On se rassurera sur le futur de notre existence en invoquant les mânes de Descartes : il nous faudra toujours penser.

Pierre Papon

Sources : NORVIG Peter. « 2020 Vision: Search ». *Nature*, vol. 463, 7 janvier 2010, p. 26 ; ROSSIER

Jean. « Quarante ans de neurosciences ». *Lettre d'information de Canal Académie*, n° 139, janvier 2010, site Internet www.canalacademie.com/spip.php?article5313.

Les « minerais du sang »

Depuis 1993, le Kivu, région située à l'est de la République démocratique du Congo (RDC), vit une guerre endémique. La rébellion constituée par des Hutus rwandais au sein des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) sévit contre des civils, malgré un embargo sur les armes instauré en 2003 et la présence d'une mission onusienne, la MONUC. Selon l'Organisation des Nations unies (ONU), le commerce illicite des minerais serait le principal nerf de la guerre. Pas si simple, répliquent certaines organisations.

Après les « diamants du sang », les « minerais du sang » ? À l'est de la RDC, l'or, l'étain et surtout le coltan, un minerai stratégique utilisé dans les composants des ordinateurs et des téléphones portables, constituent une manne financière considérable pour les milices armées. Les filières d'exportations des minerais produits en RDC sont assez bien connues. Des sites miniers, les matières premières partent vers les centres d'exportation (Goma, Butembo, Bukavu, Uvira), puis vers les pays africains (Burundi, Kenya, Rwanda, Ouganda). Ensuite, des ports de Mombasa au Kenya ou de Dar es Salam en Tanzanie, ils sont livrés à des multinationales implantées en Europe ou en Asie.

Les Nations unies et certaines organisations non gouvernementales (V-Day ou Enough Project) estiment que le commerce illicite des minerais en

RDC serait le principal mode de financement des milices armées, et qu'il contribuerait à alimenter le trafic d'armes et donc le conflit au Nord et au Sud-Kivu. Le projet de loi déposé au Congrès américain — *Congo Conflict Minerals Act of 2009* —, visant à interdire l'importation des minerais issus de la RDC, se place dans la même logique. Un rapport d'experts des Nations unies publié fin novembre 2009, mais non rendu public, estime que les milices du FDLR seraient financées par un réseau international de soutien basé sur l'exportation des minerais.

La résolution 1896 du Conseil de sécurité, adoptée le 30 novembre 2009, a donc chargé le groupe d'experts de proposer des directives susceptibles de permettre la mise en place d'un système de traçabilité des produits minéraux provenant de la RDC, inspiré du processus de Kimberley existant pour les diamants.

L'analyse de l'ONU peut être complétée par le point de vue d'autres organismes qui ont étudié les mécanismes du conflit en RDC.

Dominic Johnson, chercheur au Pole Institute, estime par exemple que le conflit en RDC a certes une dimension économique liée aux ressources minérales, mais que le blocage des routes commerciales et l'accès à la terre jouent également un rôle important. Beaucoup d'habitants ont été dépossédés de leur terre en raison du conflit et contraints de se reconvertir dans le commerce illicite de ressources minières pour assurer leur subsistance. Un million de personnes vivraient du commerce des minerais en RDC, dont 95 % serait illégal selon les critères occidentaux¹. Ce commerce participe-

rait aussi à la « militarisation de l'économie » (contrôle de l'économie par l'armée régulière ou non).

Le centre britannique Resource Consulting Services (RCS), qui reprend l'analyse de D. Johnson, est donc peu convaincu par la mise en place de mécanismes de traçabilité sur les minerais. Il pense, en effet, que ces mécanismes ne feront que déplacer le problème en encourageant l'économie informelle du commerce des minerais et en poussant les milices armées à se tourner vers d'autres produits pour assurer leurs revenus.

Selon Nicholas Garrett, chercheur au RCS, la solution à mettre en œuvre ne doit pas nuire aux populations en réduisant leur principale source de revenus. Il propose de réglementer le secteur du commerce des minerais dans l'économie de la RDC, afin que l'État puisse mieux le contrôler. Au-delà de la question des minerais et du conflit, le rapport du RCS préconise de nombreuses autres pistes pour le reste de la région. Le développement de l'ensemble de la zone des Grands Lacs pourrait s'appuyer sur le renouveau du commerce, et ce afin de lutter contre les situations de mainmise sur les ressources par un petit nombre, car les infrastructures (énergie, transport, finances, agriculture) existent, même si elles sont, pour, l'instant laissées à l'abandon.

Sabine Jaubourg

Sources : GETTLEMAN Jeffrey. « Congo Army Helps Rebels Get Arms, U.N. Finds ». *New York Times*, 25 novembre 2009 ; Résolution 1896 du Conseil de sécurité des Nations unies, 30 novembre 2009 (CS/9798) ; HARRISON Mitchell et NICHOLAS Garrett. *Beyond Conflict: Reconfiguring Approaches to the Regional Trade in Minerals from Eastern DRC*. Londres : Resource Consulting Services, 1^{er} septembre 2009, 86 p. ; JOHNSON Dominic. « Minerals and Conflict in Eastern DRC. A Discussion Paper Finds ». Goma : Pole Institute, juillet 2009.

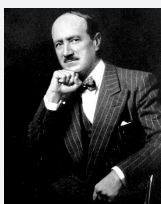
1. Estimation du centre britannique Resource Consulting Services.

Futur d'antan : vision de Saint-John Perse sur l'avenir de la Chine

Ce texte ¹, écrit il y a près d'un siècle, avant la révolution russe, extrait d'une longue lettre du poète Saint-John Perse ², alors secrétaire d'ambassade à Pékin, à son ami Philippe Berthelot, est étonnamment prémoniteur sur l'avenir de la Chine. La prospective ne serait-elle pas fondamentalement une démarche de poète ?

Philippe Delalande ³

Lettre de Saint-John Perse à Philippe Berthelot ⁴ (3 janvier 1917)



Saint-John Perse

Nouveau venu dans ce pays ⁵, j'ai sous les yeux le spectacle d'une Chine en pleine évolution sociale ; et, aussi lente et laborieuse, aussi confuse et convulsive que soit cette mutation, elle n'en est pas moins inscrite, inéluctablement, dans le déterminisme historique d'un évolutionnisme hégélien beaucoup plus général. C'est tout un avenir qui fait plus que se jouer là, qui s'engage à fond vers une autre forme de civilisation, à la recherche sociale d'institutions propres à la Chine plus qu'à l'imitation première des institutions ou régimes propres aux grandes démocraties occidentales. La pensée de Karl Marx ou d'Engels exerce déjà son attraction secrète sur toute la jeunesse intellectuelle chinoise, et rien n'arrêtera, à plus ou moins longue échéance, à travers maintes subversions et maintes expériences de transition, avant même peut-être la réalisation de l'unité chinoise, la marche finale de la communauté chinoise vers un collectivisme proche du communisme léniniste le plus orthodoxe. Le cliché de la formation rurale chinoise ne tient pas : c'est une préparation comme une autre au grand collectivisme social et le peuple chinois est bien celui qui porte en lui, par nature, le plus vieux sens de la mutualité. Rien ne change peut-être dans le tréfonds de l'être humain qu'est un Chinois, mais c'est ce tréfonds même qui ne présente en lui, contre rien, aucune sorte d'immunisation. Peuple accessible à tout par son esprit d'assimilation et l'usure même de ses réactions.

Débarquant ici peu après la mort de Yuan Che-kai et sa dernière tentative de restauration monarchique, je n'ai pas douté un instant de cette évolution nouvelle qui allait emporter la Chine vers un destin contraire à toutes les prévisions européennes. Il m'a suffi un jour, dans la campagne chinoise, de voir avec quelle placidité familière et quelle manque de surprise un paysan s'arrêterait un instant à regarder le premier avion apparu dans le ciel chinois, comme un cerf-volant de plus, pour comprendre combien ce peuple de très grand âge et de très grande plasticité serait prompt à s'adapter à toutes les formes d'un syncrétisme moderne, aussi bien technique ou scientifique que social, dont il ignore lui-même les composantes. Je suis d'ailleurs persuadé, contrairement à l'opinion accréditée, et sans le moindre paradoxe, que c'est la paysannerie elle-même qui fournira un jour

1. SAINT-JOHN PERSE. *Œuvres complètes*. Paris : Gallimard (coll. La Pléiade), 1982, pp. 810-812.

2. Le nom d'état civil de Saint-John Perse était Alexis Leger.

3. Membre d'Asie 21 / Futuribles, groupe d'étude prospective sur l'Asie.

4. Alors directeur de cabinet du ministre français des Affaires étrangères, il deviendra secrétaire général du Quai d'Orsay en 1921.

5. Peu après, Saint-John Perse commencera la composition d'*Anabase*.

en Chine l'élément foncier des grandes révolutions, la masse rurale chinoise sur cette immense région planétaire déterminant finalement l'orientation massive du tout asiatique dans un sens ou dans l'autre de la géopolitique future.

Et c'est bien là le spectacle qui déjà me passionne : cette transformation sous mes yeux d'une vieille société humaine prête à toutes les adaptations futures de l'histoire. Où s'exerce le mouvement est pour moi toujours l'intérêt. On a longtemps dit que la Chine était une civilisation plus qu'une nation : on ne peut nier qu'elle soit une nation au moins en formation, ignorante seulement de sa vocation future en politique internationale.

Il importe grandement de ne plus se tromper à cet égard. Ce serait sous-estimer, pour l'avenir, la puissance d'assimilation de ce peuple en matière scientifique et technique aussi bien que sociale ; sous-estimer, dans l'internationalisme en cours, les prodigieuses ressources naturelles de cet immense pays qui peuvent en faire un jour une puissance industrielle aussi avantagée physiquement que l'Amérique. En cet instant, pour ainsi dire équinoxial de son histoire, il n'est pas indifférent de savoir dans quel sens pourrait être un jour amené à se porter, politiquement, une telle masse humaine en voie d'expansion. Notre part de responsabilité, là aussi, pourrait être un jour grande. Il suffit parfois de si peu de chose pour déterminer le cours d'un fleuve entre deux versants.

Climat et consommation

Le réchauffement climatique risque, on le sait, d'avoir des impacts importants sur de nombreux secteurs économiques, de l'agriculture au tourisme, en passant par l'assurance. Mais il pourrait aussi modifier les pratiques de consommation, qui se révèlent très sensibles aux aléas climatiques.

L'intérêt croissant des entreprises pour ces questions et le perfectionnement des outils statistiques ont donné naissance à des entreprises spécialisées dans l'anticipation des comportements d'achat en fonction du temps. Elles proposent d'analyser les fluctuations des ventes en fonction de la météo et des produits considérés. Ainsi, une hausse des températures d'un degré Celsius en été peut se traduire par une augmentation des ventes de bières d'environ 5 % et par une baisse de celles du chocolat de 3 %.

L'industrie agroalimentaire s'intéresse de plus en plus à ces services, qui facilitent l'ajustement des productions, des livraisons et du stockage des produits, surtout lorsqu'ils sont fragiles ou périssables (produits surgelés, salades et fruits d'été, etc.). La prévision facilite aussi la préparation des campagnes de publicité et les promotions.

En France, l'entreprise Climact propose d'ores et déjà à ses clients d'évaluer leur « exposition future aux aléas climatiques », soit l'évolution possible de la demande pour leurs produits, en fonction des tendances historiques et des scénarios d'évolution possible des températures élaborés par le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC).

Si, en France, l'ampleur exacte du réchauffement climatique reste incertaine, la multiplication de certains phénomènes climatiques — tels que les vagues de chaleur — se répercuterait donc sur les ventes. Au-delà des pro-

duits de consommation courante (boissons, glaces...), les secteurs de l'habillement, de l'hygiène (déodorants, crèmes solaires...) pourraient aussi être concernés. Reste à savoir comment ces méthodes de prévision s'adapteront à des conditions climatiques qui risquent, justement, d'être de plus en plus imprévisibles.

C.D.

Sources : site Internet de Climpact www.climpact.com ; site Internet de Metnext www.planeteforme.metnext.com ; HOUZELLE Chantal. « Quand la météo aide à prévoir les ventes ». *Les Échos*, 20 janvier 2010.

La fonte de l'Arctique attise les convoitises

En théorie, l'ouverture des passages liés à la fonte de la banquise pourrait permettre l'établissement d'une route commerciale entre l'Atlantique et le Pacifique, ainsi qu'une exploitation des ressources naturelles. Qu'en pensent les États et les compagnies maritimes ?

Ces dernières ne s'en réjouissent pas nécessairement. Pour accéder à l'Arctique, les deux routes, actuellement utilisables quelques semaines par an (entre août et septembre), sont le passage du Nord-Ouest, qui longe le continent américain, et celui du Nord-Est, au large de la Sibérie. La possibilité de les emprunter régulièrement réduirait considérablement les distances entre l'Europe et l'Asie, comparé au trajet classique par le canal de Panama, et permettrait d'envisager des économies de carburant.

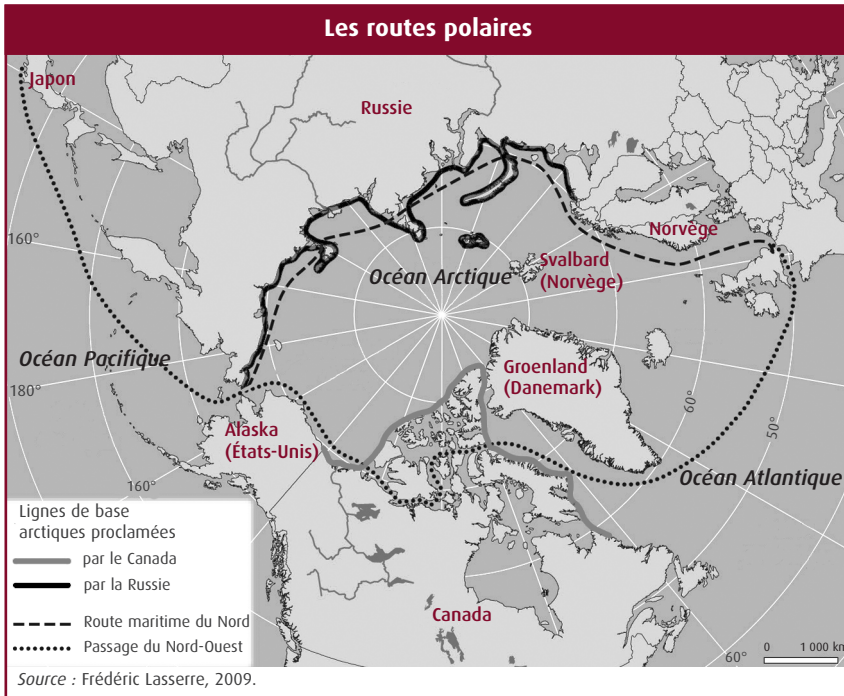
Cependant, l'exploitation de ces routes ne représenterait pas nécessairement un gain pour toutes les compagnies maritimes. D'une part, en rai-

son des conditions de navigation qui, rendues difficiles par la météo, engendrent des primes d'assurances élevées. D'autre part, parce que cela dépend du type de marchandises transportées. Une étude a montré que le secteur des porte-conteneurs est moins intéressé par la route du Nord-Ouest que celui des marchandises générales ou du vrac, pour qui l'Arctique présente un avantage pour la desserte locale (voir, par exemple, le groupe Fednav pour l'exploitation minière)¹.

À côté de ces aspects commerciaux, la fonte des glaces en Arctique a aussi une portée stratégique liée à l'exploitation des ressources naturelles. Selon le United States Geological Survey (UNGS), cette région recèlerait, en effet, 29 % des réserves de gaz et 10 % des réserves de pétrole mondiales, dont 84 % en zone *offshore*, ce qui rend leur exploitation difficile. Contrairement à l'Antarctique, protégé par un traité de 1959 interdisant toute revendication territoriale, l'Arctique est régi par la convention des Nations unies sur le droit de la mer qui attribue à chaque pays dont les côtes sont au contact avec l'océan Arctique — Canada, États-Unis (avec l'Alaska), Danemark (par le Groenland), Russie et Norvège (avec le Svalbard) — une zone économique exclusive (ZEE), s'étendant sur 200 miles (360 kilomètres). La ZEE peut également bénéficier d'une extension si les États prouvent que leurs fonds marins sont le prolongement du plateau continental.

Cette région fait donc l'objet de nombreuses convoitises de la part de

1. Contrairement aux compagnies maritimes de vrac (minerais, céréales, ciment, engrais, gaz, pétrole), les porte-conteneurs fonctionnent en juste-à-temps, avec des lignes régulières et des délais de livraison précis.



l'ensemble des États de l'Arctique — ceux précités ainsi que la Suède, la Finlande et l'Islande² —, qui cherchent à accéder aux ressources naturelles (métaux dont or, argent, nickel, mais aussi pétrole, gaz et diamants) et n'hésitent pas à déployer des équipes géologiques pour légitimer leur droit à exploiter les ressources présentes dans leur sous-sol.

Afin de faciliter le règlement de la question des ressources naturelles et des routes maritimes dans le contexte de la fonte de la banquise, l'Union européenne plaide en faveur d'un traité international sur l'Arctique, à l'image de celui adopté pour l'Antarctique il y a 40 ans.

*S.J.,
brève issue du système Vigie*

2. Des États ne possédant pas de frontière commune avec l'Arctique sont dénommés comme États de l'Arctique (Suède, Finlande, Islande) et membres de ce fait du Conseil de l'Arctique. Ce conseil fonctionne comme un forum intergouvernemental. Il a pour rôle de promouvoir la coopération entre les États de l'Arctique tout en y associant les peuples indigènes.

Sources : Conseil de l'Arctique, voir le site Internet www.arctic-council.org ; EBINGER Charles K. et ZAMBETAKIS Evie. « The Geopolitics of Arctic Melt ». *International Affairs*, vol. 6, n° 85, novembre 2009, pp. 1 215-1 232 ; le Cercle polaire, voir le site Internet www.lecerclepolaire.com.

BILLETS D'HUMEUR

L'échec de Copenhague

La conférence de Copenhague¹, annoncée à grand bruit, a d'abord été mal préparée. Sur un sujet aussi complexe, aussi porteur de conséquences économiques lourdes, et encore affecté de tant d'incertitudes, comment croire que le nœud gordien des intérêts conflictuels allait se défaire en quelques jours ? Il y fallait quelque naïveté.

Aussi, faute de disposer d'un accord qui soit déjà ébauché, n'est-on parvenu qu'à produire un vague document au statut juridique incertain, honte de ceux qui l'ont signé, parce qu'il expose aux regards non seulement leur impuissance à formuler un engagement qui ait une signification, mais aussi leur crainte de voir un échec patent altérer leur image politique. Ils ont ainsi allié à l'incapacité l'absence de courage.

Ils ont évoqué leur intention de limiter à deux degrés Celsius l'accroissement de la température moyenne de la Terre. Mais il n'est pas sûr que la Terre soit disposée à respecter cet engagement, car on peut engager une action au nom de l'État mais, si puissant que l'on soit parmi les hommes, on ne peut le faire au nom de la planète. Pourquoi n'ont-ils pas exprimé leur ambition par un paramètre aisément mesurable comme l'enrichissement de l'atmosphère en dioxyde de carbone ? Cela aurait sans doute rendu la vérification trop facile.

Le plus déplorable, dans cette conférence de Copenhague, n'est pas l'absence prévisible d'engagements concrets, c'est le fait que l'on n'ait pas préparé les suites d'un échec annoncé en se donnant les moyens de progresser, que l'on n'ait pas créé d'instrument pour travailler à ce progrès. Ainsi, non seulement cette grand-messe n'a pas produit de décision, mais elle n'a pas créé un outil digne de ce nom pour préparer les décisions futures.

Les progrès de la concertation internationale, dans tous les grands problèmes qui impliquent l'humanité, reposent sur des organisations internationales, gardiennes des traités et surtout lieux permanents des négociations indispensables. Car les progrès qui exigent une transformation des mentalités sont nécessairement lents. Les attitudes changent parce que des hommes disparaissent et que d'autres sont nés. Mais il appartient aux hommes politiques qui ambitionnent de laisser dans l'histoire une trace autre que dérisoire d'être les initiateurs de ces changements. C'est ce que n'ont pas su faire les chefs d'État assemblés à Copenhague.

Dans le chapitre de son livre sur la menace climatique où il esquisse des lignes d'action, Nicholas Stern se réfère à Bretton Woods, où furent conçus, en 1946 par Maynard Keynes et Henry Dexter White, trois des fondements de l'organisation mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il pense que ces mêmes personnes — qui, elles, ont laissé leur trace dans l'histoire — confrontées à la situation actuelle, « pourraient créer une institution combinant la Banque mondiale et le FMI, une seconde qui serait l'OMC et [surtout] une troisième, l'Organisation mondiale de l'environnement² ». Il s'interroge sur le fait de savoir si « la tâche de progresser vers un accord sur le changement climatique, et dans le contexte d'autres

1. Conférence des Nations unies sur les changements climatiques. Elle s'est tenue à Copenhague du 7 au 18 décembre 2009.

2. STERN Nicholas. *The Global Deal: Climate Change and the Creation of a New Era of Progress and Prosperity*. New York : Public Affairs, 2009, 256 p.

défis environnementaux auxquels est confronté le monde, demande une nouvelle organisation ». L'échec de Copenhague est une réponse.

La société s'attaque à un problème global et pérenne. Elle ne peut y faire face qu'en se dotant d'une structure pérenne qui embrasse la question dans sa totalité : la menace climatique, mais aussi la montée des pénuries et les altérations de toutes sortes qui seront le lot de notre relation à la biosphère dans les siècles qui viennent. Sans cela, on en restera au stade des « processions aéroportées » dont Copenhague est l'archétype et que Pierre Morel compare, non sans quelque irrévérence, aux « processions avec la croix et la bannière » organisées jadis pour implorer la pluie³.

André Lebeau

3. MOREL Pierre. « Réchauffement planétaire et science du climat ». *La Lettre d'information de Canal Académie*, n° 133, 8 décembre 2009. Voir sur le site Internet www.canalacademie.com/IMG/pdf/message133.pdf.

Copenhague, une chance

La réunion des chefs d'État de Copenhague fin 2009 devait être l'occasion du lancement d'un programme universel de développement durable. La montagne a accouché d'une petite souris. Heureusement, sinon on aurait pu croire que le monde était converti au développement durable. Il n'en est rien. Tous les dirigeants, ou presque, admettent la nécessité de réduire les risques de l'effet de serre. Mais trop rares sont ceux qui sont prêts à donner l'exemple.

Les Européens, ou tout au moins certains d'entre eux, s'apprêtaient à faire la leçon au monde, sans avoir conscience du fait que l'Europe n'en est plus le centre. Imaginer que les Chinois ou les Américains se rangeraient au projet incertain d'Européens, par ailleurs divisés, tenait de l'illusion.

Les réunions sérieuses — on ne parle pas des gesticulations de rue des sectes de bonne conscience — ont fait apparaître quatre défis.

Le premier est lié au poids des pays à économie émergente. Comme le déclare en substance le président du Brésil Lula : « La défense de l'environnement, oui. Mais j'aimerais aussi que tous les Brésiliens puissent se nourrir trois fois par jour. » Les Chinois, eux, ne disent pas cela, mais font comprendre que s'ils ne négligent pas les problèmes de développement durable, ils n'entendent pas recevoir de leçon des bien-pensants des « pays nantis ». Les Indiens sont sur la même longueur d'onde.

Le deuxième vient des États-Unis. On a découvert, dans le cadre de Copenhague, qu'une bonne partie de l'opinion américaine n'était pas très sensible au discours d'Al Gore¹. Seule l'élévation des prix peut modifier les comportements. Si les Américains renoncent aux voitures grosses consommatrices d'énergie, ce n'est pas toujours parce que « c'est bien », c'est parce que c'est cher.

1. Vice-président américain de 1993 à 2001, colauréat en 2007 du prix Nobel de la paix avec le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), pour sa lutte contre le réchauffement climatique.

Le troisième est l'insistance de pays pauvres à faire la quête aux subventions des riches. On ne peut pas leur en vouloir, mais on aimerait être sûr que l'argent versé pour combattre les pollutions sera bien employé.

Le principal défi, enfin, est la fin du *leadership* américain sur le monde occidental, celui du Moscou soviétique sur ses colonies ou affidés, et, en contrepartie, la montée en puissance de géants plus préoccupés de leur avenir immédiat que du sort du monde. La leçon à tirer de ces constats est triple :

— Sans intégration progressive, l'Europe compte de moins en moins.

— La peur du chaos écologique ou climatique ne suffit pas à changer les comportements. La politique de développement durable est ressentie comme une punition de la prospérité, alors qu'elle devrait servir de base à de nouveaux élans techniques, commerciaux, de prospérité pour un nombre croissant d'humains.

— À défaut de politique mondiale convaincante, les actions les plus sérieuses sont actuellement menées dans les entreprises et les pays soucieux de productivité. L'industrie accomplit de véritables avancées dans l'économie d'énergie, mais il y a encore beaucoup à faire. Le jour où chacun paiera réellement le prix du carbone, les avancées seront spectaculaires, à condition que des perspectives optimistes lui soient proposées.

Michel Drancourt

ANALYSES CRITIQUES & COMPTES RENDUS



CIHEAM (Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes) / PLAN BLEU
Mediterra 2009. Repenser le développement rural en Méditerranée

Paris : Presses de Sciences po, 2009, 392 p.

Le développement agricole et rural est maintenant considéré comme une priorité dans l'espace méditerranéen. Si l'agriculture reste encore très importante économiquement et en termes d'emploi (surtout dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, PSEM), la pauvreté croît en milieu rural, le chômage reste élevé et côtoie à la fois un salariat précaire et une exploitation de subsistance, la balance commerciale alimentaire se détériore et l'avenir de l'agriculture est durement compromis par la raréfaction des ressources naturelles (eau et sols), ainsi que par les impacts négatifs importants du changement climatique.

Réalisé conjointement avec le Plan bleu, le rapport 2009 du Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM) a pour objet d'évaluer et de comparer les politiques de développement rural dans l'espace méditerranéen. Cinq ans

après l'adoption de la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (SMDD) par l'Organisation des Nations unies (ONU), cette édition a pour originalité de revoir le développement rural à l'aune des enjeux du développement durable actuels et émergents, tant environnementaux que sociaux et économiques.

Les quatre premiers chapitres, ainsi que celui sur les parcours collectifs, traitent ainsi majoritairement des enjeux environnementaux liés à la raréfaction des ressources (eau, sols, forêts et biodiversité), affectés par un changement climatique déjà en route. Dans la lignée de l'IAASTD (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development), ces différents chapitres pointent la nécessaire valorisation des savoirs locaux, issus de millénaires d'adaptation au milieu, ainsi que la nécessaire articulation entre échelles locales et mondiales. Les

enjeux environnementaux doivent être pris dans leur globalité, en prenant en compte les impacts du changement climatique. Ils méritent une stratégie régionale et doivent être l'objet de coopérations prioritaires. Répondre à ces enjeux est également un impératif économique au vu des impacts divers de l'inaction.

Les chapitres cinq et huit traitent davantage des questions sociales, de la nécessaire amélioration de la gouvernance et de l'intérêt d'actions territoriales permettant de remettre les acteurs au centre des démarches. La plupart de ces actions sont portées par des projets extérieurs, mais permettent de réels renouvellements de la gouvernance locale, dans un mouvement général de décentralisation et de démocratisation.

Les chapitres « Vivre en milieu rural » et « Diversification » abordent davantage le volet économique et la question de la pauvreté. Ils soulignent la grande diversité des situations rurales, les liens à l'urbain, la nécessité de l'amélioration des services en milieu rural, le fossé grandissant entre milieux rural et urbain, et la diminution de la part de l'emploi et de l'économie agricole en milieu rural. La diversification est une nécessité : au Nord, il s'agit surtout de développer et rémunérer les multiples fonctions de l'agriculture (incluant tourisme, paysages...), alors que dans les PSEM, la diversification passe surtout par le développement de filières agroalimentaires et l'amélioration de la valeur ajoutée agricole. Seul le chapitre « Vivre en milieu rural » pose la question cruciale des structures agricoles, reconnaissant le rôle stabilisateur de l'agriculture familiale et les faiblesses et précarités de l'emploi salarié.

Les deux derniers chapitres évaluent plus particulièrement la SMDD et montrent les difficultés persistantes des États à réaliser leurs objectifs de durabilité. Il apparaît nécessaire d'appliquer un développement agricole et rural renouvelé aux stratégies de coopération régionale, notamment à l'Union pour la Méditerranée.

Ce rapport très riche, issu d'un travail collectif ambitieux, a déjà pour intérêt de lier agriculture, ruralité et durabilité, thèmes fondamentaux pour la Méditerranée. Il offre des synthèses assez complètes sur les différents thèmes du développement durable et souligne des fondamentaux du développement rural, utiles à rappeler : l'articulation des échelles, l'appui sur des savoirs locaux ou encore le fait de remettre les acteurs au centre de la gouvernance.

Il permet de compléter certaines analyses de *Mediterra 2008*¹ : approfondissement des enjeux liés au changement climatique, à la désertification, aux pénuries d'eau ; proposition de différentes visions plus pratiques sur le type de policy mix et de projets à mettre en œuvre ; importance du développement rural ; importance de la prise en compte de la diversité des situations rurales. Ce rapport a également le mérite de proposer une certaine évaluation comparative des politiques mises en œuvre dans une grande variété de pays.

On peut regretter l'absence d'une synthèse un peu plus ambitieuse, per-

1. CIHEAM (Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes), *Mediterra 2008. Les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée*, analysé dans *Futuribles*, n° 346, novembre 2008, pp. 87-88.

mettant de mieux dégager les messages importants à tirer de ce rapport et de mieux comprendre comment les réponses à ces différents défis peuvent se combiner. On ne dispose pas de vision claire sur les moyens consacrés au développement rural par rapport aux moyens consacrés au développement agricole et aux autres secteurs ainsi que les interactions et contradictions entre ces différentes politiques. Enfin, certains thèmes semblent trai-

tés trop légèrement, notamment le pilier économique du développement durable. Ainsi, la question du revenu, de la pauvreté et des structures agraires est analysée à la marge dans certains chapitres alors qu'il est par ailleurs souligné que, dans les PSEM, le développement rural économique doit passer par l'agriculture et le développement de ses filières.

Marie-Aude Even



COLLECTIF

« Les chiffres de l'économie 2010 »

Alternatives économiques, hors-série n° 82, octobre 2009, 98 p.

COLLECTIF

« L'état de la mondialisation 2010 »

Alternatives internationales, hors-série n° 7, décembre 2009, 145 p.

Pour 2010, le mensuel *Alternatives économiques* et le trimestriel *Alternatives internationales* ont publié deux numéros fort utiles.

Le hors-série d'*Alternatives Économiques* est divisé en six parties : tableaux de bord, crise mondiale, économie, politiques publiques, société, planète. Concernant la France, les auteurs ont sélectionné une série d'indicateurs de bien-être en vue de donner une note sur 20 points à la situation de ses habitants. Ainsi, la France fait figure de mauvais élève si l'on considère son PIB (produit intérieur brut) par habitant, soit 32 686 dollars US en 2007 (3,1/20). En revanche, elle figure en tête du classement pour ses émissions de CO₂, avec 6,2 tonnes par habitant en 2005 (18,8/20).

Comme son titre l'indique, ce hors-série se penche donc sur les chiffres (290 graphiques, des tableaux d'indicateurs pour chaque fiche) et fournit au passage de nombreuses références pour poursuivre l'analyse. Certaines fiches ont un intérêt plus marqué que d'autres pour qui souhaite s'en servir pour faire de la prospective : les inégalités, la mutation des emplois, les dépenses d'éducation ou l'intensification des pêches.

« L'état de la mondialisation » a porté également ses efforts sur les représentations visuelles (45 cartes, 140 graphiques) et la volonté de clarté. Le pari est réussi. Ce hors-série est une mine d'informations. Chacune des grandes parties débute par un état des lieux illustrant au moyen de graphiques ou de cartes les grandes tendances. Des experts reconnus récapitulent, de

façon synthétique et accessible, les principaux points à retenir pour comprendre une problématique donnée (Bruno Tertrais sur la prolifération nucléaire, Christian de Perthuis sur le climat, Christophe Jaffrelot sur le Waziristan, Catherine de Wihol de Wenden sur les migrants, Marie Mendras sur le système politique russe, etc.).

Outre la géopolitique et les focus sur les points chauds de la planète, ce numéro traite de sujets plus sociologiques mais néanmoins mondiaux tels que la couverture santé, le travail des femmes ou les divisions au sein de l'Église catholique.

Sabine Jaubourg



GLEIZES Jean-François (sous la dir. de)
La fin des paysans n'est pas pour demain
La Tour d'Aigues : éditions de l'Aube, 2009, 175 p.

Souhaitant éclairer l'avenir de l'agriculture française, plusieurs organisations professionnelles des grandes cultures ont sollicité l'avis de neuf experts¹ de disciplines différentes, de l'histoire à l'économie en passant par l'agronomie, la géographie, l'anthropologie...

La diversité des regards² aboutit à une étonnante convergence de points de vue. Le diagnostic sur la situation actuelle est, en effet, assez largement partagé : l'agriculture se trouve au

cœur des enjeux économiques, écologiques, sociaux et stratégiques de demain. On a redécouvert son rôle majeur à l'occasion de la crise alimentaire de 2007-2008, première crise alimentaire à l'échelle mondiale, selon Michel Griffon. Cette crise ne sera, malheureusement, sans doute pas la dernière puisque, de l'avis de tous, les prix agricoles vont rester élevés sous l'effet de plusieurs facteurs (croissance de la demande des pays émergents, essor des biocarburants, plafonnement des rendements, etc.).

Le décor économique pour les années à venir est donc celui de fortes tensions sur l'offre, conjugué à des contraintes environnementales croissantes (exigences des consommateurs, changement climatique, renchérissement de l'énergie...).

Les défis sont nombreux à l'heure où l'agriculture française est confrontée à une certaine défiance du reste de la population : l'image de l'agriculteur s'est brouillée, il n'est plus l'homme à l'écoute de la nature, cher aux « néorousseauistes » que sont devenus les

1. Jean-Paul Betbèze (économiste), François Ewald (philosophe), Michel Griffon (agronome, économiste), Jean-Paul Jamet (agronome), Dominique Moïsi (politologue), Jean-Robert Pitte (géographe), Jean-Pierre Poulain (sociologue et anthropologue), Pierre Radanne (président de Futur facteur 4) et Jean Viard (sociologue, économiste et politologue).

2. Ce livre reprend l'ouvrage *Les Entretiens Grandes cultures-société*, publié par Passion Céréales, association interprofessionnelle, en 2008. Voir le site Internet www.agriculture-contributive.fr/entretien-agriculture-societe.

Français, mais un industriel comme un autre, explique François Ewald. La population française, maintenant largement urbaine, construit une relation affective avec une nature valorisée dans son origine sauvage, ajoute Pierre Radanne, et le monde agricole est devenu, à ses yeux, responsable de sa dégradation, servant ainsi de bouc émissaire. Plus les liens sociaux se réduisent, plus la campagne s'idéalise, renchérit Jean-Pierre Poulain, qui dénonce l'utopie rustique et prône une démystification de la campagne.

De ce constat découle une évidence : il est temps de définir un projet qui unifie l'agriculture, énonce François Ewald, un nouveau pacte agriculture / société, soulignent Jean Viard et Jean-Paul Bethèze, et Jean-François Gleizes d'ajouter : un « pacte de confiance ».

La question du « comment » est bien sûr abordée, et c'est là que la diversité des points de vue s'exprime davantage : il faut penser un « monde vert », comme on dit « monde industriel » ou « monde Internet », selon Jean Viard, parler de « cols verts » pour les métiers de l'agriculture. Les agriculteurs pourraient s'inspirer de la démarche des industriels soumis à la montée des préoccupations de développement durable et mettre en place une RSA (responsabilité sociale des agriculteurs). Il suggère également de repenser l'agriculture sur le modèle de la Silicon Valley, de rapprocher le monde agricole des universités et des centres de recherche.

Jean-Paul Bethèze évoque des notions de politiques industrielles, de soutien pour renforcer les PME (petites et moyennes entreprises), ainsi que les pôles de recherche, de production, de financement, de prospection des marchés...

Concernant la nécessaire réforme de la PAC (politique agricole commune), Michel Griffon évoque l'idée d'ajuster le montant des subventions à l'évolution des prix internationaux — selon une formule à déterminer —, de limiter les risques liés à la variabilité des rendements et d'assurer les producteurs d'une sécurité de revenu par un dispositif d'assurances approprié.

Selon Pierre Radanne, la voie à suivre est probablement celle d'un marché mondial ouvert, mais stabilisé par des mécanismes de régulation (régulation des cours par les stocks ou encore protection de certaines productions vivrières vis-à-vis des importations pour obtenir une meilleure autosubsistance). Les pistes de réforme passent par la sortie des références historiques pour les paiements et la recherche d'un système plus équitable, notamment en faveur des territoires difficiles. Il faut également réfléchir au maintien des quotas afin de stabiliser certaines productions (le lait, par exemple) et réduire les subventions à l'exportation vers les pays en développement.

Le monde agricole est en pleine transformation, au seuil d'une nouvelle révolution agricole, s'accordent à dire les auteurs, ce qui offre aussi des opportunités nouvelles. Et si l'agriculture était sur le point de devenir une carte maîtresse de la France, au même titre que le nucléaire, l'industrie du luxe et le TGV ?, se demande ainsi Dominique Moïsi.

Jean-Robert Pitte met l'accent sur l'énorme gisement de ressources que représente l'agrotourisme. De même, selon lui, la viticulture de qualité, et donc productrice de vins chers, est peut-être à l'avant-garde d'un mouve-

ment appelé à s'amplifier. Président de la mission du patrimoine alimentaire français³, il va jusqu'à imaginer que la France prenne la tête d'une croisade pour la qualité alimentaire.

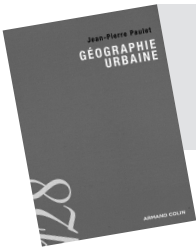
En définitive, ces textes visent à montrer, comme le dit Jean-François Gleizes en conclusion, que l'agriculture

n'est pas seulement un problème mais une partie de la solution. Toutefois, elle doit donner des preuves de son efficacité et de sa qualité, être transparente dans ses choix et ses résultats. À cette condition, la fin des agriculteurs⁴ n'est peut-être pas programmée.

Céline Laisney

3. Cette mission prépare un dossier de demande auprès de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) afin que l'alimentation française soit inscrite sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité.

4. Et non des « paysans », comme l'indique le titre de l'ouvrage, en référence à l'ouvrage classique d'Henri Mendras, *La Fin des paysans* (1967). Ces derniers, conformément aux prévisions de H. Mendras, ont bel et bien disparu.



PAULET Jean-Pierre
Géographie urbaine

Paris : Armand Colin, 2009, 128 p.

En 2007, le taux d'urbanisation de la population mondiale a dépassé 50 %. À l'horizon 2025, si les tendances actuelles se poursuivent, il pourrait dépasser 60 %. Cette « explosion urbaine », qui concerne désormais toutes les régions du monde, mais selon des rythmes et des caractéristiques différents, s'accompagne de profonds bouleversements économiques, sociaux et environnementaux.

Les villes, rappelle Jean-Pierre Paulet dans une première partie, ont historiquement été construites dans des lieux jugés stratégiques (carrefour de communication, proximité d'un point d'eau...), un critère toujours déterminant aujourd'hui et demain. En 2025, selon les Nations unies, plus de 75 % de la population mondiale habitera à moins de 60 kilomètres de la mer.

Les grandes métropoles du futur, explique ensuite l'auteur, seront majoritairement situées dans les pays actuellement en développement. En Chine, 37 métropoles comptent d'ores et déjà plus d'un million d'habitants.

En tenant compte de ces évolutions, l'auteur s'interroge sur les défis et les enjeux auxquels les villes seront confrontées à l'avenir. Il évoque en premier lieu l'impact de l'urbanisation sur l'environnement, notamment dans les zones côtières (80 % de la pollution des océans provient actuellement des terres). De cette question découlent des réflexions autour de la « ville durable », dont la concrétisation n'est cependant pas évidente, car elle doit tenir compte des spécificités de chaque territoire.

Les villes sont également des lieux très vulnérables aux catastrophes na-

turelles notamment, mais aussi à des menaces humaines comme la violence.

Enfin, selon l'auteur, deux visions de l'avenir des villes se dégagent. La première met l'accent sur la domination de grandes agglomérations sur les périphéries, alors que la seconde envisage un réseau de villes plus petites, reliées par des réseaux

d'agglomérations secondaires et d'espaces ruraux relativement développés.

Mais cette seconde hypothèse apparaît pour l'instant comme très optimiste, les zones rurales étant souvent les grandes perdantes du processus d'urbanisation mondiale.

Cécile Désaunay



FAYARD Pierre

Sun Tzu. Stratégie et séduction

Paris : Dunod, 2009, 205 p.

Voir l'analyse de cet ouvrage par André-Yves Portnoff en page 51 de ce numéro.



DENZEZ Frédéric

Quelle France en 2030 ?

Paris : Armand Colin, 2009, 215 p.

Un livre intelligent, rempli d'informations utiles et qui, de surcroît, pose de bonnes questions. Le titre pouvait faire craindre un ouvrage de plus sur les nombreux dangers que court la planète, où la nostalgie des temps anciens prend le pas sur le réalisme et les analyses objectives. Il n'en est rien. Avec cet écrit sur la France en 2030, nous disposons d'informations que tous les citoyens responsables devraient connaître. Frédéric Denhez, journaliste spécialiste des problèmes scientifiques, s'attache en effet à livrer les synthèses les plus pertinentes et les chiffres essentiels sur

tous les aspects importants de notre environnement dans les prochaines années. Et l'ouvrage est facile à lire grâce à un langage très pédagogique et à un système de sous-titres qui facilite la lecture.

Il ne s'agit pas d'un travail de prospective réalisé par un groupe d'acteurs, mais de l'analyse de l'auteur sur les tendances actuelles et leurs conséquences possibles en 2030 pour la France. La méthode prospective donne ici des résultats intéressants, dans la mesure où l'auteur cherche à montrer sur chaque question les marges de manœuvre dont nous disposons pour

éviter les impasses dans lesquelles nous conduisent certaines évolutions tendanciennes.

L'auteur montre, par exemple, que la gestion du dossier de la pêche est très instructive concernant les difficultés de gouvernance de la mondialisation des échanges. Voilà un secteur où la ressource paraît infinie et où le rôle des nations semble très limité. Les mers et les océans n'appartiennent à personne, excepté bien sûr les eaux territoriales. Selon la loi bien connue du « laisser-faire », on aurait dû observer toutes les vertus du dynamisme libéral. En réalité, on assiste déjà à une vraie catastrophe, bien avant qu'apparaissent les premiers effets du réchauffement climatique.

L'Europe a incité les patrons de pêche à se restructurer. Le nombre des entreprises n'a cessé de baisser, mais les bateaux ont continué à grossir et à s'équiper en matériel moderne de détection des bancs de poissons. Ces bateaux moins nombreux mais mieux équipés ont écumé les mers du globe et de nombreuses espèces sont désormais en danger de disparition. L'expérience de la morue à Terre-Neuve montre que même en arrêtant de pêcher, les poissons concernés ne peuvent plus revenir. Le milieu a été transformé, et la chaîne alimentaire dans laquelle se situait la morue a été coupée et ne peut plus se reconstituer. Les interdictions de pêcher certaines espèces, les limites de calendrier et les quotas pour d'autres espèces se généralisent sans que l'on sache si l'on va pouvoir revenir à une situation saine avant que le réchauffement en cours ne vienne perturber encore plus la situation.

Frédéric Denhez insiste aussi sur les risques de l'agriculture « produc-

tiviste ». Rien de comparable néanmoins avec la pêche. La crise alimentaire de 2006-2008 a bien montré que l'équilibre était fragile, mais la pénurie n'a pas été durable et les prix ont chuté en 2009. L'auteur constate que la productivité (dont nous sommes si fiers) est en grande partie due à l'usage immodéré de sous-produits du pétrole, tant pour la mécanisation que pour les engrais ou la protection des cultures.

Quand on parle d'agriculture, il est de bon ton de pointer la responsabilité de la PAC (politique agricole commune). L'auteur n'y résiste pas en parlant du « désastre » des dérives bureaucratiques voire « soviétiques ». On aurait d'ailleurs aimé moins de lieux communs et une vraie interrogation sur le mode de développement qui a poussé à ce résultat, aussi bien en Europe que dans les autres pays industrialisés qui n'avaient pas de PAC comme la Suisse, le Japon et surtout les États-Unis. On aurait aimé aussi une interrogation sur l'Europe et l'intérêt ou non de mutualiser les politiques économiques. Rappelons que la PAC est la seule politique sectorielle commune. La crise économique actuelle pourrait nous obliger à reposer ce type de question sur de nombreux autres secteurs économiques dans les mois prochains. Peut-on sortir de la crise sans définir un dessein européen partagé et sans décider les moyens budgétaires ou législatifs qu'il faut mutualiser pour le réaliser ?

Toutefois, l'auteur va bien au-delà de ces critiques habituelles en reliant la production agricole aux territoires, à la gestion de la biodiversité et à l'alimentation. Il lance des pistes intéressantes en montrant qu'une gestion plus locale, une préservation de la pro-

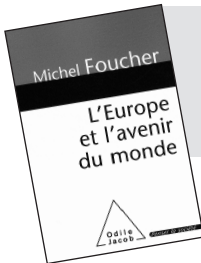
lyculture-élevage et une plus grande valorisation des terroirs permettraient de mieux satisfaire les consommateurs et seraient moins coûteuses pour le contribuable. Il affirme avec une grande originalité que le scénario alternatif d'un remplacement de la PAC par une gestion directe des firmes agro-alimentaires serait une catastrophe pour les consommateurs.

Le livre aborde de nombreuses autres questions sur l'importance du changement climatique sur le littoral, la végétation, les choix d'habitat des retraités, l'urbanisation, les transports, l'alimentation et la santé. Le plus frappant est de constater que face à ces urgences, notre immobilisme est impressionnant. Le rendement des moteurs a été amélioré, mais les voitures ont été alourdies de 400 kilos en 20 ans, l'utilisation de pétrole par

passager a augmenté de 7 % ! Les dessertes routière et ferroviaire ont été perfectionnées et les trajets pour se rendre au travail ont augmenté de 60 % en 20 ans. Le TGV, qui fait la fierté des Français, va permettre à 75 % des habitants du pays de pouvoir rejoindre la capitale en moins de trois heures. Ce sera une rude concurrence pour l'avion, mais cela ne permettra pas de concurrencer la voiture pour les trajets quotidiens travail-domicile.

L'auteur démontre, grâce à ce livre intelligent, que l'interrogation sur l'avenir est un préalable indispensable à toute action. Face à la crise économique et aux interrogations actuelles sur la pérennité de notre mode de vie, il est bon de faire le point avec les meilleurs outils disponibles. Ce livre en fait partie.

Lucien Bourgeois



FOUCHER Michel
L'Europe et l'avenir du monde
Paris : Odile Jacob, 2009, 141 p.

Le titre est ambitieux, mais il couvre bien le champ de l'ouvrage qui vise à situer la construction européenne par rapport aux réalités de la mondialisation, en se concentrant sur les idées sans tomber dans des explications trop techniques.

En introduction, quelques mois après la commémoration du vingtième anniversaire de la chute du mur de Berlin, l'auteur rappelle qu'il a été témoin de la fin du communisme, no-

tamment en Pologne. On permettra, à un témoin oculaire de la visite du président français dans ce pays en juin 1989, d'évoquer les perplexités d'une promenade en bateau de Mitterrand et Jaruzelski dans les chantiers navals de Gdansk déjà bien dégradés, avant une rencontre beaucoup plus animée avec Solidarité, dont il était difficile de tirer des conclusions.

En fait, il y a encore beaucoup à apprendre sur la genèse de ces événements, tellement imprévus et si lourds de conséquences, y compris sur le dé-

marrage des guerres en Yougoslavie, auquel l'auteur fait allusion.

L'objectif de ce livre n'est pas de s'attarder sur les problèmes internes de l'Union européenne (UE), qui ne sont évoqués que de manière incidente. Par exemple, l'auteur note que « le rôle d'un président stable de l'UE ne serait pas d'abord de représenter l'Union à l'extérieur, mais d'incarner sa représentation à l'intérieur ». Une vision très française, marquée par cinq décennies de présidentielisme.

Les partenaires de la France, qui ont des souverains ou des présidents modestes et discrets, ne sont pas demandeurs, et cela n'est pas dans l'esprit des institutions, comme l'a rappelé Jacques Delors.

À ce titre, les effets du traité de Lisbonne, qui visaient à renforcer les institutions, restent à découvrir. Les petits États membres qui se sont battus pour garder leur commissaire pourraient un jour constater qu'une commission nombreuse, de plus de 30 membres, laisse en fait le champ libre aux initiatives des grands États. C'est ce qu'indique Michel Foucher, en rappelant que la faiblesse de la construction européenne facilite la domination des grands États sur les autres, mais ne lui donne pas de cohérence.

Le sujet favori de l'auteur, et l'objet de beaucoup de ses travaux, est d'analyser le problème des frontières de l'Europe, en estimant que « la définition d'un périmètre stabilisé pour l'Union dépend de son projet ». En matière d'expansion de l'UE, Michel Foucher est très réservé sur le scénario des dominos, qui reproduit l'expérience américaine de la frontière. « Nous connaissons les limites de l'Union européenne

lorsque nous les aurons atteintes » note-t-il.

Dans le contexte géopolitique actuel, ce scénario est menacé par les confrontations qui se développent aux limites de l'Union :

— L'élargissement marque le pas. L'auteur estime qu'« Ankara négocie à Bruxelles sur le mode du rapport de forces », en se posant en victime des refus des gouvernements européens. En fait, la Turquie veut adhérer à ses conditions, n'hésite pas à faire du chantage à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, veut continuer de dicter sa loi à Chypre et préserver le rôle politique de l'armée, qui serait implicitement opposée à l'adhésion, mais ne peut le dire ouvertement.

— L'étranger proche ne l'est pas seulement pour la Russie, il l'est aussi pour l'UE, qui peine à se distancer de la stratégie de refoulement un moment poursuivie par les États-Unis. Mais il y a un effort à faire par la Russie, qui doit renoncer à valoriser sa capacité de nuisance et actualiser ses conceptions géopolitiques. Selon l'auteur, « vue de Moscou, l'Union européenne est généralement sous-estimée et incomprise ». Or, la Russie n'est pas une forteresse assiégée et le voisinage de l'UE est le plus pacifique qu'elle ait connu au cours de son histoire.

— Comme le montre la courte expérience de l'Union pour la Méditerranée (qui n'est pas abordée dans le livre), il est difficile de coopérer avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM) aussi longtemps que perdurent les conflits au Moyen-Orient.

Avec les États-Unis, l'amélioration des relations depuis l'élection de Barack Obama ne doit pas masquer des

divergences fondamentales dans la pratique de la démocratie (peine de mort, possession d'armes, protection sociale) et sur certains théâtres de politique extérieure, notamment au Moyen-Orient avec la guerre en Irak et le soutien à Israël.

Vis-à-vis du reste du monde, l'auteur estime que « notre expérience démocratique des relations entre nations européennes nous empêche souvent d'admettre que le monde est régi par les règles d'une géopolitique plus classique ». En effet, c'est bien le problème du soft power européen qui a, dans son bilan, « le partage de quelques éléments de souveraineté et la production de normes collectives »,

mais pas la force politique de devenir « un acteur géopolitique, en raison du manque de convergence entre les États-nations qui la composent ».

Ce qui n'empêche pas l'Europe de développer sa « capacité d'action civilo-militaire », en combinant l'expansion de ses normes et un soutien financier et humanitaire qui en font la première donneuse d'aide au développement, en multipliant les accords de coopération et d'association et en étendant son réseau de délégations dans le monde. Tout ceci en attendant la création du service européen d'action extérieure prévu par le traité de Lisbonne.

Jean-François Drevet

futuribles - no. 361 - March 2010

What Future for the Carbon Tax in France? Economic Choices after the Constitutional Council Strikes Down the Government's Bill

Christian de Perthuis

The Constitutional Council struck down the proposed carbon tax on 28 December 2009 because it infringed the principle of equal treatment in respect of public taxes within the company sector. The main reason cited by the Council was the exemption granted to all companies subject to the European CO₂ quota system.

The combination of a national carbon tax with the European system of emissions trading in fact raises a twofold difficulty: a market mechanism for carbon pricing has to be made to co-exist with a fiscal pricing mechanism and, at the same time, European rules governing markets have to be made to converge with national rules.

To improve the scheme struck down by the Constitutional Council, it is necessary to revise the modalities for introducing the carbon tax into the company sector. To achieve this, it is useful to remember how the existing mechanisms function and what choices were made by those countries that have successfully introduced a national tax running parallel to the European CO₂ quota system. This is the aim of this article, in which we also examine the different possible ways out of the present situation.

Europe and Carbon Pricing: Some Guidelines

Anais Delbosq and Christian de Perthuis

The introduction of a national carbon tax involves taking account of the greenhouse-gas emission pricing mechanisms that are already in place. Since the impact of emissions is the same whatever their origin, the cost-benefit ratio of emission-reduction measures is minimized when the extension of the scope of emissions subject to carbon pricing respects the single-price rule.

In concrete terms, this means that national carbon taxes must take account in Europe of the European CO₂ emissions trading system, which has since 2005 constrained the CO₂ emissions of five major industrial sectors, representing around 50 % of European CO₂ emissions. A market mechanism for carbon pricing has, then, to be made to co-exist with a fiscal pricing mechanism and, at the same time, European rules governing markets have to be made to converge with national rules on tax.

This article begins by assessing the operation of the European market in terms of transactions and prices. It shows the degree to which the overall scheme has evolved since its initial implementation period between 2005 and 2007, and reminds us of the implications of the move to auctioning that is planned for the third phase (2013-2020). The article then reviews the choices made by the different countries that have managed to run a national carbon tax alongside the European quota system. Going beyond the French case, it concludes by asking what are the most promising ways to extend carbon pricing in Europe.

Paying for the Tropical Rainforests? Toward an International Forests Regime based on their Remunerated Conservation

Alain Karsenty

The forested surface of the Earth, which was estimated at 5 billion hectares at the beginning of the twentieth century now stands at less than 4 billion. Since the 1990s, 13 million hectares of tropical rainforest have disappeared every year throughout the world, which represents a reduction of 3 % per decade.

As Alain Karsenty reminds us here, deforestation, which has many and varied (economic, agricultural, demographic and cultural) causes, has serious consequences at both the local and the global levels. It endangers biodiversity, destroys soils and renders them infertile, affects the water-cycle

and remains one of the main factors of global warming. Since forest soils and vegetation store significant quantities of carbon, their destruction represents a major source of CO₂ emissions.

Successive policies have been implemented for conserving the forests and combatting deforestation since the 1980s, in an attempt to limit the loss of this ecosystem and damage to it. The outcomes, notes Alain Karsenty, have not been particularly successful. In this context, after describing these various global-level policies and the reasons for their lack of effectiveness, he raises the prospect of a new international regime “organized around the principle of the remunerated conservation of the tropical rainforests”, in which the credibility of states will be the crucial component. This is, he stresses, a fundamentally different regime, “insofar as its centre of gravity no longer lies in forest-management policies, but in the policies affecting the forests”.

Financial Education: A Vibrantly Developing Social Innovation

Julien Damon

For some years now, training courses in financial management that are open to all — including both adults and children — have been thriving throughout the world, particularly since the onset of the economic crisis. Public authorities and voluntary organizations hope, by way of these training modules, to impart to as many people as possible the rudiments of economics, management and finance. Given the “increasing financialization of the economy”, these latter are seen today as essential knowledge for living well. “Financial education helps people to budget, manage their income, save, invest efficiently and avoid falling victim to fraud”, explains Julien Damon.

This “new direction in social policy”, which Damon sees as “particularly innovative” has been supported since the mid-1990s by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) which has, among other bodies, published a set of recommendations for promoting the development of financial education.

After a detailed description of the work of that international institution in this area, Julien Damon outlines some examples of initiatives taken throughout the world, before focussing on the advances made in this field by France.

Sun Tzu, Strategist of the Twenty-First Century: On Pierre Fayard, Sun Tzu. *Stratégie et séduction*

André-Yves Portnoff

In *The Art of War*, written in the fifth century BC, Sun Tzu offers “attitudes and mental models that are much better adapted to the realities of our world than the dominant Western thinking”, argues André-Yves Portnoff. The 13 chapters of this Chinese treatise on strategy, here translated into French with a commentary and examples by Pierre Fayard, teem with precepts and advice which “today’s decision-makers” can apply in their professional environments. André-Yves Portnoff stresses their relevance and points out, among other things, “the backwardness of current analysts and actors, the great majority of whom (unlike Sun Tzu) have failed to comprehend that what is of crucial importance is understanding things and people”.

Foresight and Politics: Or What Politicians have Taught me about Foresight Studies

Jacques de Courson

Like foresight and strategy, foresight and politics make excellent bedfellows. They can barely do without each other. And yet, in this column, Jacques de Courson sets out to be determinedly provocative. Asserting first that “foresight and politics no longer... have anything to say to each other”, he stresses the disrepute into which foresight can be said to have fallen as a result of its experts’ shortsightedness and, above all, of the cult of urgency currently afflicting our elected representatives.

However, Jacques de Courson then explains why foresight and politics have to work together, given the degree to which politicians need effectively to anticipate events (exploratory foresight) and to be driven by a project, a vision of a desirable future or even to present themselves as the architects of a better one (unless they are merely to tell stories designed to bemuse their electors).

But Jacques de Courson also advises caution. Though the relationship between foresight and politics can be fertile, it can also lead to perverse practices. This is what happens when politics becomes mere spectacle and elected representatives mere “showmen”, when foresight studies are waylaid for purposes of entertainment — or even to

bemuse the electorate — and politicians use them merely in order to strut the political stage.

The Feasibility of a European Tax

Jean-François Drevet

The European Commission was due to present proposals in 2009 for determining the budget of the Union from 2013 onwards. This budget comes today from a contribution bas-

ed on the Gross Domestic Product (GDP) of the member states and from part of the receipts from Value-Added Tax (VAT).

Discussions have, however, given rise to some bitter polemics and encountered numerous obstacles. This column by Jean-François Drevet explores the various means that might be adopted to provide the Commission with resources of its own — in particular, VAT, corporation tax, the taxation of the financial system and the carbon tax. ■

Futuribles is a monthly independent transdisciplinary policy oriented journal (11 issues a year), also available in electronic form on the *Futuribles* website. Its objective is to provide its readers with a better understanding of contemporary societies dynamics, those facts, ideas and trends shaping their medium and long term possible futures.

Chief Editor : Hugues de Jouvenel

Futuribles : 47, rue de Babylone, 75007 Paris, France. - Tel. : 33 (0)1 53 63 37 70
Fax : 33 (0)1 42 22 65 54 - E-Mail : revue@futuribles.com - Website : www.futuribles.com