

2



Le risque climatique planétaire et la question de l'équité internationale dans l'attribution de quotas d'émission échangeable

Olivier Godard

May 2003

ENVIRONMENTAL ECONOMICS & MANAGEMENT MEMORANDUM



UCL
Université
catholique
de Louvain

Chair Lhoist Berghmans
in Environmental Economics
and Management

Center for Operations Research
and Econometrics (CORE)

Environmental Economics & Management Memoranda

1. Thierry BRECHET. Entreprise et environnement : des défis complémentaires ? March 2002.
2. Olivier GODARD. Le risque climatique planétaire et la question de l'équité internationale dans l'attribution de quotas d'émission échangeable, May 2003.
3. Thierry BRECHET, Marc GERMAIN et Philippe MONTFORT. Spécialisation internationale et partage de la charge en matière de réduction de la pollution, IRES discussion paper n°2003-19.
4. Marc GERMAIN, Philippe TOINT, Henry TULKENS and Aart DE ZEEUW. Transfers to sustain dynamic core-theoretic cooperation in international stock pollutant control, *Journal of Economic Dynamics & Control*, (28) 1, 2003.
5. Marc GERMAIN and Vincent VAN STEENBERGHE. Constraining equitable allocations of tradable CO₂ emission quotas by acceptability, *Environmental and Resource Economics*, (26) 3, 2003.
6. Thierry BRECHET et Marc GERMAIN. Les affres de la modélisation, May 2002.

Séminaire Environnement

CORE, Université de Louvain La Neuve

22 mai 2003

Le risque climatique planétaire et la question de l'équité internationale dans l'attribution de quotas d'émission échangeables

Olivier Godard¹

Avril 2003

Si l'on suppose que les États ne sont mus que par leurs intérêts, quelles que soient les bonnes intentions ou les récriminations, un régime d'action internationale de protection de l'environnement n'aurait pas de sens si les pays qui contribuent le plus à la création des problèmes n'y prenaient pas part². C'est ce qu'on peut appeler la force des pollueurs, qu'illustre parfaitement la décision du gouvernement des Etats-Unis de ne pas ratifier le Protocole de Kyoto : ils peuvent ne pas se joindre à un accord dont les règles ou les charges ne leur conviendraient pas. Ceux qui sont les plus désireux qu'une action à visée environnementale soit entreprise doivent proposer aux autres de quoi les convaincre du bien-fondé pour ces derniers de se joindre à un accord international de protection de l'environnement car l'action d'une large majorité d'entre eux est nécessaire pour donner sens à celle d'un quelconque pays. Certains économistes ont tiré les leçons logiques d'une telle situation en formulant ce qu'ils ont appelé le Principe Victime-Payeur, inversion du classique Pollueur-Payeur adopté par l'OCDE dans les années 70 : puisqu'on ne peut rien imposer d'autre aux pollueurs que ce qu'ils veulent bien, c'est aux gagnants nets de la prévention (ceux qui sont surtout appelés à être les victimes de la pollution) de proposer des compensations attractives aux perdants nets de la prévention (ceux qui sont surtout pollueurs) afin qu'ils limitent leur pollution. Cette formule cynique, empreinte d'un apparent réalisme, va jusqu'au bout des conséquences d'une situation de fait. Elle ne laisse pas de blesser le sens intuitif de l'équité et, en cela, n'est pas aussi réaliste que son apparence pourrait donner à penser : si les victimes ne peuvent forcer les pollueurs à se joindre à l'action collective et à réduire leurs pollutions, elles ne seront pas pour autant prêtes à leur verser des compensations, préférant garder une position de dénonciation d'une injustice. Cette situation doit provoquer une réflexion approfondie sur ce que pourraient être des normes de justice et d'équité applicables à un problème nouveau dont la solution dépend de l'adhésion volontaire des parties concernées.

La réflexion classique sur la justice se place dans le cadre d'un État. C'est en particulier le cas de la grande théorie de John Rawls (1987), proposant, dans ce cadre, de

¹ Directeur de recherche au CNRS, Laboratoire d'Économétrie, École Polytechnique, Paris.
E-mail : godard@poly.polytechnique.fr

².- Dans le cas de l'effet de serre, les USA représentent à eux seuls 50 % des émissions de l'OCDE en 1995, mais les pays en développement représenteront 50% des émissions totales en 2020.

construire une théorie de la justice comme équité. Que peut devenir cette réflexion dans un contexte où il n'existe pas d'autorité surplombante de type étatique qui pourrait imposer à tous la loi commune, une fois celle-ci adoptée ? Ne convient-il pas d'inverser la formule de Rawls et envisager une théorie de l'équité comme justice ? Ce faisant, l'accent serait mis sur l'aspect procédural de tout raisonnement sur l'équité et sur le nécessaire équipement institutionnel de ce raisonnement : il ne pourrait y avoir de l'équité que là où des sujets peuvent mobiliser des procédures de justice. Et les conceptions de l'équité mobilisables seraient dépendantes du niveau d'équipement disponible et des conceptions incorporées à ces institutions, ce qu'on peut appeler des ordres.

La gestion de l'environnement planétaire place la communauté internationale des États dans une situation relativement inédite : définir les règles communes et les droits et obligations de chacun dans l'accès à ce qu'on peut appeler un pur bien commun de l'humanité, comme le climat. En effet, chaque État a théoriquement la possibilité juridique et politique de ne pas participer au nouveau régime s'il estime que les règles envisagées ne lui conviennent pas. Est-il possible que le processus de négociation qui s'amorce dans un tel contexte accouche de règles qui puissent être jugées à la fois justes et acceptables par tous les pays, et en particulier par ceux qui ont un rôle important dans l'apparition du problème, les 'gros pollueurs' ? Les États en présence sont très loin d'être placés sous un « voile de l'ignorance » pour ce qui concerne les conséquences économiques et politiques immédiates de différentes répartitions des droits et des efforts, mais aussi pour les conséquences à plus longue échéance du changement climatique lui-même, en dépit du potentiel de surprises régulièrement souligné par les climatologues. A s'en tenir aux conditions formulées par Rawls pour qu'une assemblée constituante accouche de règles justes, on est alors en droit de douter que le contexte politique international puisse jamais déboucher sur des règles justes, sauf naturellement si les choix de chaque État pris individuellement sont spontanément orientés en fonction de normes éthiques planétaires et non en fonction de leurs « intérêts ».

Voilà donc une épreuve intéressante à observer du point de vue de l'étude de la propension des États à faire des choix satisfaisants sur le plan éthique. En effet, si l'éthique était l'apanage des élites qui gouvernent les États-nations, les problèmes de coordination internationale devraient se résoudre spontanément sur ce terrain sans être piégés par la confrontation d'intérêts conflictuels. Il ne leur resterait qu'à s'accorder sur une norme éthique, au terme d'une délibération sereine et pondérée...

Le problème posé soulève un ensemble de questions. Toutes les différences peuvent-elles être traitées comme des inégalités ? Toutes les inégalités reconnues sont-elles inéquitables ? Quelles sont les inégalités qu'il convient de corriger à l'occasion d'une question à la fois large et particulière comme celle du risque climatique planétaire ? Peut-on trouver des critères opérationnels sur lesquels toutes les Parties à la Convention sur le climat s'accorderaient pour partager de façon équitable les droits et les obligations respectifs ? A défaut, a-t-on réellement besoin de critères explicites d'équité pour parvenir à des résultats acceptables ? Finalement, au-delà des démarches dénonciatrices et des proclamations, ne serait-ce pas une impasse que de mettre la justice distributive en position centrale de la négociation d'un régime de coordination internationale ? En d'autres termes, quelle est la place effective du sens du juste dans la réalité de la coordination internationale ? De telles questions sont suscitées par l'observation des négociations sur le climat, sans que ces dernières en aient le monopole. D'autres scènes politiques internationales les éveillent

également, qu'elles touchent à la sécurité, au développement, au commerce ou aux affaires monétaires.

Il y a aussi des questions plus spécifiques à la Convention sur le climat. Celle qui nous intéresse dans cet article touche aux changements que la perspective d'échange international de quotas d'émissions de gaz à effet de serre induit dans les repères d'une discussion sur l'équité distributive de ces mêmes quotas. En effet le protocole de Kyoto prévoit la possibilité pour les pays industriels qui l'auront ratifié (sans doute la plupart des pays de l'OCDE moins les Etats-Unis, les pays européens en transition et peut-être la Russie) de procéder entre eux à des échanges de quotas d'émission, ou encore d'obtenir des crédits d'émission en finançant certains projets d'investissement soit sur leurs territoires respectifs, soit dans les pays en développement (PED) (Godard et Henry, 1998 ; Godard, 2002). En fait, cette possibilité de procéder à des échanges transforme assez profondément la problématique de l'équité distributive pertinente pour la négociation sur la protection du climat, telle est la conclusion à laquelle mène cet article.

1. Les différentes conceptions de l'équité

Il n'existe pas une manière unique de définir ce qui est équitable, pas plus qu'il n'existe une théorie unique de la justice³. Il est pratique et pertinent de distinguer d'abord entre l'équité des résultats d'une répartition donnée des « biens » (*conception conséquentialiste*) et l'équité des procédures suivies pour déterminer une répartition donnée (*conception procédurale*).

Dans la conception procédurale pure, on considérera comme équitable une répartition qui résulte d'une procédure équitable. On y estime impossible de porter directement un jugement sur l'équité de telle ou telle répartition sans savoir par quelle procédure cette répartition a été obtenue. Ainsi, l'une des règles d'une procédure juste est d'accorder un traitement similaire à des personnes qui se trouvent dans des situations similaires (pas de discriminations arbitraires). Une autre règle est le respect des droits légitimes existants. Une application courante de cette conception est qu'une répartition qui résulte d'un mécanisme d'échange volontaire sur le marché ou de contrats librement consentis est procéduralement équitable dès lors qu'elle résulte de l'application d'une procédure équitable (l'échange volontaire) à une distribution initiale des droits jugée elle-même légitime. En revanche, si la distribution initiale des droits est jugée illégitime, l'échange volontaire conduira à une répartition jugée inéquitable. Cette conception procédurale doit s'arrimer à une théorie des droits pour définir dans quelles conditions des droits revendiqués sont légitimes (droit coutumier, lois...).

Les tenants de la conception conséquentialiste estiment possible de juger directement des résultats. Différentes doctrines ont débouché sur des critères différents de jugement, par exemple :

- *la parité* implique une distribution égale des charges et bénéfices entre les participants ; pollueurs et pollués auraient ainsi chacun à consentir le même effort pour préserver un bien commun ;

³.- Se reporter par exemple à J. Rawls (1987), P. Van Parijs (1991), A. Rose (1990), S. Kverndokk (1995), F. Farina et al. (1996).

- *la proportionnalité* appelle une répartition en fonction de la contribution des participants : un gros pollueur, ayant contribué davantage à la création d'un problème, aurait à prendre sur lui une part plus importante de l'effort à consentir pour le résoudre ;
- *la priorité à ceux dont les besoins sont les plus pressants* conduit à privilégier la logique des « besoins de base », les exigences de la survie primant sur celles du confort ;
- *l'utilitarisme classique* vise la répartition qui engendre le plus grand bien pour le plus grand nombre, quitte à ce que le bien-être de certaines personnes soit sacrifié ;
- *la justice distributive rawlsienne* impose de ne rompre avec l'égalité de la répartition, hors libertés premières, que lorsque l'introduction d'inégalités permet au total une amélioration du sort de tous et donc aussi de ceux qui sont les plus désavantagés par cette répartition inégalitaire (exemple classique de la croissance économique, qui peut être indirectement servie par certains niveaux d'inégalité dans la répartition du revenu qui permettent l'accumulation du capital).

D'autres critères ont été proposés. Cette pluralité même conduit à se demander si tous ces critères ont des prétentions également valides à incarner le sens du juste, quelles que soient les situations, ou si les caractéristiques fondamentales des situations ne conduisent pas préférentiellement à la sélection de l'un de ces critères comme étant le plus adapté à telle ou telle situation. En fonction des problèmes, différents groupes sociaux se recommandent de l'une ou l'autre de ces conceptions, sans qu'aucune d'elle ne puisse être considérée de façon unanime comme supérieure de façon générale ; c'est d'ailleurs l'un des aspects qui font que les sociétés modernes sont des sociétés pluralistes.

Ainsi, les Parties à la négociation ont beau se réclamer de l'équité, et partager alors une même préoccupation de base, cela ne leur est que de peu de secours pour déterminer concrètement le contenu d'une répartition équitable. La question est évidemment d'autant plus délicate à l'échelle internationale que l'utilisation d'un critère particulier aurait pour effet de régler non seulement les problèmes de répartition entre Nord et Sud mais également à l'intérieur de chaque groupe, c'est-à-dire entre pays du Nord d'un côté et entre pays du Sud de l'autre côté. Une approche « de bonne volonté » consistant par exemple à « faire preuve de générosité » avec le Sud⁴ ne suffirait pas à régler les problèmes, tant du point de vue des enjeux d'équité que de celui des incitations à mettre en place pour orienter les choix techniques et économiques dans tous les pays de façon que tous se mettent progressivement sur des trajectoires de développement durable.

2. De l'équité de l'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre entre États

Les vagues de négociations sur l'effet de serre que la Convention-cadre sur le changement climatique signée à Rio de Janeiro en 1992 a fait gonfler fournissent aux chercheurs en sciences sociales une expérimentation en vraie grandeur sur la manière dont le thème de

⁴.- Par exemple en exonérant les pays du Sud de toute participation aux actions de réduction des émissions, ou en leur attribuant des quotas d'émission « généreux », ou encore en mettant sur pied un Fonds international destiné à financer des « actions de développement ».

l'équité pouvait être pris en compte dans les rapports internationaux lorsque ces derniers peuvent se déployer à l'écart d'une perspective directe d'usage de la force. L'un des principaux problèmes posés est celui d'une répartition équitable des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre entre des pays qui diffèrent selon les principaux critères possibles : niveau de développement, institutions économiques et politiques, localisation géographique, appartenance à des aires culturelles, trajectoires d'émissions passées. A-t-il été possible jusqu'à présent de résoudre un tel problème à l'aide de critères explicites d'équité ? Non, et c'est même l'une des leçons importantes du Protocole de Kyoto adopté en décembre 1997 (Godard et Henry, 1998). La leçon est double : les Parties ne sont pas parvenues à s'accorder sur une conception explicite de l'équité ; cela ne les a pas empêché de parvenir alors à un accord comprenant une répartition de quotas d'émission entre pays industriels. Pour comprendre ce résultat, il est utile de rappeler en quels termes le débat se présentait⁵.

De toutes les propositions avancées pour parvenir à une répartition équitable, trois critères principaux ressortent avec force par leur niveau de généralité : le niveau des émissions annuelles à une date de référence -la Convention de Rio, puis le Protocole de Kyoto ont choisi l'année 1990-, le Produit intérieur brut, le nombre d'habitants de chaque pays. L'emploi de tel ou tel de ces critères donnerait des répartitions très différentes des quotas d'émission, non seulement en comparant ces répartitions entre elles, mais aussi en les comparant avec la répartition implicite courante, c'est-à-dire les niveaux d'émission actuels des différents pays. En particulier, une répartition au prorata de la population de chaque pays provoquerait un bouleversement de la structure actuelle d'émissions.

Très fréquemment, ces critères sont présentés sous la forme d'une opposition entre le réalisme politique (les émissions de 1990 et le PIB) et ce que demanderait l'équité (la population). Cette manière de mettre en place le débat a l'inconvénient de condamner la recherche de l'équité à ne pas avoir d'autres effets pratiques qu'alimenter la mauvaise conscience : ce qui serait conforme au sens du juste ne serait pas réaliste, et ce qui serait réaliste ne serait pas juste... Elle est aussi superficielle. Malgré son succès, elle couvre d'un voile idéologique une réalité qu'on peut analyser d'une façon bien différente : chacun des trois critères représente une norme qui peut être dite à la fois réaliste et équitable dans l'ordre de justification (Boltanski et Thévenot, 1991 ; Godard, 1990) dans lequel il prend sens. Le conflit ne prend pas naissance entre deux critères ne répondant qu'à une logique des intérêts et un autre obéissant à une logique de l'équité ou de générosité, mais entre des ordres de justification rivaux. La question se trouve donc déplacée du choix d'un critère vers le choix d'un ordre de justification. Un tel problème ne se réduit pas à un choix de valeurs morales.

Reprenons ce point. Un ordre de justification agence à la fois des rapports entre sujets humains et un monde de choses ; il implique une façon de caractériser les objets techniques issus de la main de l'homme et des êtres naturels. De ce fait, pour pouvoir être déployé à bon escient, un ordre de justification donné doit être ajusté aux éléments objectifs qui structurent la situation en pratique. Choisir un ordre de justification implique un jugement sur la nature de la situation et donc une reconnaissance de la qualité des choses qui s'y trouvent engagées, autant que de celle des relations entre sujets humains qui en fournissent la trame préexistante.

⁵.- J'en avais tenté une première formulation dès avant la Conférence qui s'est tenue en juin 1992 à Rio de Janeiro (Godard, 1992). Le bien-fondé de l'analyse proposée alors sur cette question de l'équité ne me semble pas avoir été démenti par l'expérience de la coordination internationale réalisée depuis lors.

Le conflit initial entre normes de répartition se rabat alors sur un problème de qualification adéquate d'une situation.

En tant que problème nouveau émergent d'un tissu existant d'activités économiques et de relations internationales, le problème climatique me paraît illustrer la notion de situation intermédiaire, qui n'est ni une situation brute, totalement informe et contingente, ni une situation bien formée, déjà sous l'emprise d'un ordre de justification donné. N'importe quelle qualification n'y est pas défendable, mais il demeure encore plusieurs qualifications rivales ayant des prétentions à faire valoir. Voyons donc ce que sont les situations de référence qui se profilent derrière lesdits critères.

2.1. Une répartition au prorata de la population

Fréquente est l'affirmation qu'une répartition des droits d'user de l'atmosphère au prorata de la population de chaque pays est une règle juste car conforme à un principe d'égalité fondamentale de toutes les personnes humaines dans l'accès à un bien commun de l'humanité. La solution a pour elle sa simplicité de conception et bénéficie, en apparence, de la force considérable d'un des premiers principes politiques reconnus dans les sociétés démocratiques, celui de l'égalité de tous les citoyens. Sa simplicité pourrait en faire un attracteur dans un contexte de négociation, dès lors qu'aucune autre considération ne s'opposerait nettement à lui ou ne viendrait défendre avec force d'autres critères. Tel n'est pas le cas. Il est cependant utile de comprendre pourquoi la situation concrète de négociation vécue par les négociateurs de différents pays peut introduire un biais procédural en faveur de ce critère d'égalité, le transformant en norme immanente de justice en dépit de l'impossibilité pratique de le mettre en œuvre.

La relation subjective interpersonnelle nouée par les négociateurs durant la négociation fait de ces interlocuteurs des égaux au sein de cette relation. De plus chacun d'eux représente un État qui a lui-même des droits politiques formellement égaux à ceux d'autres États au sein de la société politique mondiale. Le contexte d'interaction est donc fortement chargé d'une référence aux valeurs d'égalité. Il est alors difficile à un négociateur de contester que la justice distributive sur les quotas se confonde avec l'égalité individuelle des droits d'émission par habitant, car cette mise en cause risque d'être vécue comme une violence faite à l'égalité de tous au sein des relations subjectives nouées entre négociateurs. C'est la proximité de trois problèmes - la qualité de la relation interpersonnelle entre négociateurs, l'équité procédurale dans la négociation, la justice distributive dans la répartition de quotas d'émission entre États – tout à la fois distincts et reliés les uns aux autres par une fonction de représentation, qui rend la discussion sur les principes de répartition entre États perméable aux conventions régissant les relations inter-subjectives sur le théâtre des négociations. Pour chacun, le problème se pose à peu près en ces termes : « dès lors que nous sommes, en tant que personnes, des égaux autour de la table de négociation, comment l'un d'entre nous pourrait-il affirmer que nous n'avons pas tous, en justice, des droits personnels égaux d'accès à l'atmosphère ? ». Comme il n'existe pas de raison légitime pour que chaque représentant dispose, en tant que tel, dans son pays de droits supérieurs à ceux de ses concitoyens, on en arrive par extension à l'idée d'une répartition des droits d'émission entre les États au prorata de la population.

En fait, une répartition égalitaire de droits sur une ressource naturelle constituerait une première historique à l'échelle internationale : jamais aucune ressource n'a été répartie de cette manière à l'échelle mondiale, s'agissant par exemple des ressources pétrolières ou charbonnières, ou encore des gisements de nodules métalliques au fond des mers. Ce constat ne vaut pas argument, mais seulement indice de ce qu'il pourrait ne pas être si évident que ce type d'égalité incarne vraiment une norme appropriée de justice distributive pour le problème considéré.

Quelles sont donc les situations dans lesquelles, de façon générale, un principe d'égalité entre tous les individus a été revendiqué de façon formelle ? Il s'agit de contextes touchant directement aux droits fondamentaux attachés à la qualité même de personne humaine ou de citoyen, avec les droits civils d'un côté et les droits politiques de l'autre. Il en va ainsi, dans la théorie rawlsienne, des libertés individuelles fondamentales, qui ne devraient être refusées à personne quel que soit son sexe ou son origine ethnique. Il en va de même des droits politiques des citoyens dans les sociétés démocratiques, chacun disposant idéalement d'un droit égal au moment de choisir les représentants du peuple dans les assemblées locales ou parlementaires⁶. Si le problème de l'effet de serre avait la nature d'un problème mettant en jeu les libertés individuelles fondamentales, ou d'un problème politique de répartition de droits fondamentaux au sein d'une société mondiale de citoyens égaux organisée en fonction d'un principe de justice, répartir ces droits entre les gouvernements au prorata de la population qu'ils représentent, à charge pour eux de les redistribuer ensuite à leurs titulaires individuels, représenterait une procédure tout à la fois équitable et réaliste, c'est à dire conforme au type de réalité régi par cet ordre⁷. Est-ce bien la situation ? N'y a-t-il pas un décalage entre le principe invoqué et la situation à laquelle on voudrait l'appliquer ? N'y a-t-il pas une erreur d'appréciation sur la nature du problème de coordination posé ? N'y a-t-il pas finalement une indétermination de la répartition sur la base de ce critère ? C'est ce que je vais tenter d'élucider.

De l'égalité intragénérationnelle à l'égalité intergénérationnelle

Un premier dilemme surgit en adoptant une perspective intertemporelle : si le principe d'égalité individuelle doit l'emporter de façon absolue, il doit aussi régner pour régler les émissions des générations successives : au nom de quoi les citoyens appartenant aux générations futures auraient-ils un droit différent des autres humains qui les ont précédés ? La détermination des droits des générations présentes doit alors prendre en compte la croissance démographique à venir qui fera que l'humanité sera vraisemblablement plus nombreuse dans le futur pour une capacité atmosphérique qui sera inchangée ou diminuée. Quel horizon temporel faudrait-il alors retenir pour déterminer un partage réellement équitable du gâteau atmosphérique entre tous les humains ? La durée atmosphérique des gaz à effet de serre varie d'un gaz à l'autre, mais on attribue au principal d'entre eux, le gaz carbonique, une durée de vie moyenne d'une centaine d'années, sans que ce chiffre fasse d'ailleurs l'objet d'un consensus scientifique. La mise en œuvre du critère d'équité considéré passe alors par la connaissance de l'évolution de la population mondiale durant le siècle prochain.

⁶.- On se rappellera toutefois qu'il a fallu attendre l'après-guerre, en 1945, pour que les femmes recouvrent le droit de vote en France.

⁷.- C'est ce que plaide S. Kverndokk (1995).

Cette connaissance n'est évidemment pas disponible de façon certaine puisqu'il ne s'agit que d'une réalité virtuelle dont l'actualisation dépendra, entre autres choses, des décisions des générations successives. Dans une perspective prédictive, on ne dispose de rien de mieux que de scénarios démographiques contrastés qui dépendent de nombreuses hypothèses. Par exemple, ceux élaborés par l'ONU donnent une fourchette de 6 à 17 milliards d'habitants vivant en 2100, soit à peu près un rapport de 1 à 3. Dans le même temps la quantité totale des émissions de CO₂ intervenues entre 1991 et 2100 devrait se situer respectivement à 630 et 1080 milliards de tonnes de carbone pour atteindre un niveau de concentration atmosphérique ne dépassant pas respectivement 450 et 650 ppmv (Bruce et al, 1997). C'est que la quantité cumulée acceptable dépend de l'objectif environnemental poursuivi, alors même que la science climatique ne délivre pas une valeur de seuil bien définie permettant de caler l'objectif à poursuivre par l'humanité dans ce domaine.

La combinaison de ces chiffres débouche, en ordre de grandeur, sur un droit annuel égal à émettre du CO₂ par habitant de la planète allant de 0,5 tC à 1,6 tC. Ainsi, une stabilisation de la population mondiale à son niveau actuel combinée à un objectif relativement peu exigeant (650 ppmv) permettrait l'allocation à chaque habitant de la Terre pendant le siècle prochain d'un niveau annuel d'émission proche du niveau atteint par les Français en 1990 (1,8 tC). En revanche, un objectif de concentration atmosphérique plus exigeant, combiné à une croissance démographique mondiale élevée, réduirait d'un facteur trois le quota individuel attribuable, et imposerait une division par deux en moyenne des émissions courantes dans le monde⁸.

Convient-il alors, par prudence, afin de ne pas prendre le risque de porter atteinte aux droits légitimes qui seraient reconnus par hypothèse aux générations futures, de déterminer les droits de la génération présente en fonction du scénario le plus restrictif ? Certains semblent le penser, même s'ils ne peuvent pas s'appuyer sur la version raisonnable du principe de précaution pour défendre un tel choix, puisque l'évitement du scénario du pire ne peut pas, d'une façon générale, être le point focal de la gestion préventive d'un risque dans une perspective de précaution (Godard, 1997 ; Godard et al., 2002). Une telle injonction buterait sur deux problèmes :

- Si l'on avait dû appliquer strictement cette répartition à compter de l'an 2000, cela aurait commencé d'imposer des coûts très élevés aux générations présentes, d'autant plus élevés que celles-ci résideraient sur le territoire d'un pays industriel gros émetteur comme les Etats-Unis ou l'Australie. Aussi, la mise en œuvre de l'égalité des droits à émettre du CO₂ se traduirait-elle à la fois par une très forte inégalité du coût supporté par les membres d'une même génération, et par une forte inégalité des coûts entre la génération présente et les générations futures attendues à l'horizon d'un siècle. Cette situation appelle la question suivante : existe-t-il un fondement à la prééminence forte qui serait ainsi accordée à l'égalité des droits d'émission de CO₂ sur l'égalité des coûts en bien-être ? En fait, cette approche égalitariste absolue de l'équité serait en décalage avec la définition du développement durable retenue par la Commission Brundtland⁹ puisque, pour être

⁸.- Il aurait donc fallu, dès l'an 2000, diviser par quatre les émissions françaises et par onze les émissions américaines par rapport aux niveaux de 1990.

⁹.- « Le développement durable est celui qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins » (CMED, 1988).

« durable », le développement doit d'abord permettre la satisfaction des besoins des générations présentes, ce qui écarte l'idée de leur imposer des coûts catastrophiques¹⁰. Sur le fond, je ne vois pas d'autres raisons défendables à une telle hiérarchie des principes d'égalité que celle-ci : que le droit d'émettre du CO₂ soit constitutif des libertés civiles et politiques fondamentales reconnues aux individus ou représente une condition factuelle *sine qua non* de l'exercice à chances égales desdites libertés. Hormis un niveau très bas d'émission, qui pourrait être vu comme la conséquence fatale du substrat biologique de la vie humaine, d'ailleurs nulle part en cause dans les discussions sur le changement climatique, un tel statut ne saurait raisonnablement être accordé à l'émission de CO₂. Même au nom d'un incertain 'droit au développement', l'existence d'une pluralité de solutions techniques pour obtenir un accès à l'énergie et la flexibilité des structures de consommation (poids relatif des biens et des services) ne font pas de l'émission de CO₂ en tant que telle un droit premier ni une condition directement nécessaire à l'exercice des libertés fondamentales des personnes. La prééminence absolue qui serait conférée à l'égalité du droit d'émettre du CO₂ sur d'autres axes d'appréciation de l'équité distributive paraît ainsi dénuée de fondement.

- Les générations successives ne sont pas dans un rapport de coexistence, ni de simple succession naturelle, mais de procréation des générations postérieures par les générations antérieures. Ces dernières disposent collectivement du pouvoir de moduler la taille des premières. La démographie, comme l'économie, s'articule à des choix faits *in fine* par des personnes individuelles. Cette situation a pour conséquence pratique que la génération présente n'est pas en mesure de déterminer *ex ante* ce que serait la part égale à laquelle elle pourrait prétendre, puisque la taille de cette part dépend des libres choix de procréation faits par elle-même et par les générations successives durant le siècle prochain. Cette situation de dépendance des droits des générations présentes vis-à-vis de libres choix faits par d'autres dans le futur soulève évidemment la question de la délimitation de la responsabilité de chaque génération. Serait-il équitable de demander à la génération présente d'assumer seule les conséquences de choix qui seraient faits librement après elle par d'autres qu'elle ? Comme l'indique la définition Brundtland, l'objectif du développement durable demande que les générations présentes préservent la capacité des générations futures à satisfaire leurs besoins. Dès lors que les générations à venir auront la capacité de faire en sorte que la population mondiale se stabilise par exemple au niveau de 6 milliards d'habitants, sans porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes d'avoir une descendance, la génération présente pourrait légitimement déterminer sa part sur la base d'un scénario de ce type, ce qui lui autoriserait un niveau d'émission trois fois plus élevé que dans le scénario de la prudence maximale. En conséquence une conception de l'équité en rapport avec le primat éthique des libertés fondamentales va de pair avec la reconnaissance aux générations successives de la pleine responsabilité de leurs choix de procréation. L'égalité à promouvoir n'est pas celle des émissions unitaires effectivement réalisées *ex post*, mais celle de la répartition *ex ante* des droits correspondant à des capacités et des responsabilités déterminées. Une théorie de la juste répartition qui serait cohérente avec les fondements invoqués (les libertés fondamentales) devrait alors écarter

10.- Le développement durable peut être compris comme une doctrine du ni-ni : ni dictature des générations présentes, ni dictature des générations futures (Chichilnisky, 1993).

le critère de la stricte égalité par habitant des émissions réalisées à travers les générations au profit d'une égalité des droits pondérés en fonction des capacités.

Ainsi, pour des raisons historiques certes aisément compréhensibles sans constituer une justification suffisante –les dérives eugénistes et nazies-, le traitement généralement donné à la démographie dans les propositions d'experts n'est pas satisfaisant du point de vue éthique. Alors que les pays industriels sont facilement jugés « historiquement responsables » de leurs émissions de CO₂, c'est-à-dire responsables de pratiques anciennes, dans des périodes où dirigeants et citoyens ne disposaient pas de connaissances validées concernant l'existence d'un risque climatique planétaire (en dépit des hypothèses d'Arrhenius et d'autres dès la fin du XIX^e siècle), les perspectives démographiques futures sont traitées comme un fait naturel inéluctable et non pas une évolution qui engage une responsabilité humaine, à la fois éthique et politique des sociétés humaines et des pays. Le schéma inverse serait tout aussi défendable, en faisant du CO₂ une conséquence fatale du développement technico-économique - c'est d'ailleurs la position des PED quand ils refusent toute contrainte sur le CO₂ car, disent-ils, ce serait imposer une contrainte à leur développement - et en considérant la population à venir comme une variable engageant la responsabilité des Etats. Cela serait d'autant plus juste, au sens de l'exigence de justesse, que la plupart des pays ont des politiques de soutien ou de contrôle de la démographie ; les autorités publiques ne peuvent donc pas plaider l'incompétence ou l'irresponsabilité en la matière. Du point de vue de la théorie de la justice, ces politiques doivent naturellement être compatibles avec les droits des personnes (je ne suggère pas de tuer les « excédents » éventuels !) mais, comme le soulignait Hans Jonas (2000, pp. 167 et sv), le droit des individus à avoir une descendance est un droit faible, c'est-à-dire un droit qui ne crée pas d'obligations particulières pour autrui et qui peut être encadré par des mesures publiques incitatives ou dissuasives au vu de différentes considérations sociales d'intérêt général.

Au total, dans un cadre intertemporel, la recherche de l'égalité de droits d'émission individuels entre les générations fait ressortir ce que cette notion a de boiteux du fait de la conjonction des hésitations sur les objectifs ultimes de la politique de prévention du climat, des incertitudes sur les évolutions de la population mondiale durant le XXI^e siècle et des déficiences normatives du critère de l'égalité des émissions réalisées. Une solution restrictive calée sur le scénario du pire reviendrait à dénier la reconnaissance de la responsabilité des générations successives en matière de procréation en plaçant la responsabilité entière du cours des choses pour un siècle sur la seule génération présente. Cette solution engendrerait par ailleurs des inégalités considérables dans les coûts en bien-être économique à la fois à l'intérieur d'une même génération et entre générations. Enfin la hiérarchie qu'elle manifesterait dans l'ensemble des critères d'équité ne pourrait pas trouver son fondement dans une théorie des libertés fondamentales dans la mesure où il n'apparaît pas que l'émission de CO₂ puisse être rangée en tant que telle parmi les libertés individuelles fondamentales à protéger.

De l'humanité comme société des États-nations

L'humanité n'est pas actuellement organisée comme une société politiquement unifiée et organisée selon un principe homogène de justice, auquel cas les problèmes de justice distributive mettraient directement en présence des « citoyens du monde ». L'humanité est

aujourd'hui organisée comme une société d'États-nations sans État supranational pleinement développé, comme en témoigne le fonctionnement de l'Organisation des Nations unies¹¹. Le problème posé dans le cadre de la Convention-cadre sur le changement climatique est donc celui d'une répartition de quotas d'émissions entre États, pas d'une répartition entre individus. De plus, lors de la négociation du Protocole de Kyoto, était en jeu une répartition de quotas entre États qui devait ensuite pouvoir faire l'objet de modifications, soit dans le cadre de « bulles » comme la bulle européenne¹², soit dans le cadre d'échanges de différentes formes (permis négociables, application conjointe, mécanisme de développement propre), soit sous la forme d'un transfert temporel (mise en réserve pour une période future) (Godard et Henry, 1998). Certes l'extension que peut prendre ces échanges n'a pas encore été définitivement tranchée, bien que précisée par les conférences les plus récentes, en particulier pour ce qui concerne les mécanismes de crédits d'émission retirés de l'investissement dans des projets dans des pays en développement. Raison de plus pour souligner ce que l'introduction de cette possibilité d'échange a de critique pour les raisonnements sur l'équité distributive. Examinons successivement ces deux points.

Manifestement, le problème posé n'est pas de concevoir un système en fonction d'une redistribution effective des droits à chaque individu de chaque État, ce qui aurait été absolument nécessaire si l'enjeu était bien de garantir un accès égal des individus à une ressource essentielle pour la dignité des personnes. Si l'on estime que le principe d'égalité politique est cependant pertinent pour régir l'émission de CO₂, il doit alors s'appliquer au niveau des entités de base reconnues pour la définition du problème, à savoir les États, représentés par leurs gouvernements. Comme le droit de vote à l'ONU, chaque État devrait alors recevoir la même dotation de droits, qu'il s'agisse du Luxembourg ou de la Chine. De même que, dans une démocratie, les citoyens riches et puissants ne disposent pas d'un pouvoir de vote plus élevé que les citoyens pauvres, les États riches et puissants ne devraient pas recevoir davantage de droits que les États pauvres ou modestes. Il faut bien reconnaître qu'une telle solution n'a été proposée par personne ! L'intuition suggère alors qu'une telle manière de faire constituerait une erreur grossière dans la qualification de la situation et dans le choix du principe qui doit légitimement arbitrer les différends qui en émanent. En fait, l'émission de CO₂ ne peut pas être considérée comme un droit politique premier à répartir également entre tous les États : elle n'est pas plus directement constitutive de la souveraineté des États qu'elle ne l'est des libertés individuelles fondamentales des personnes.

Cela ne veut pas dire que la question de la répartition des droits d'émissions soit dénuée de toute conséquence pour l'exercice de la souveraineté ou le fonctionnement de la démocratie à l'intérieur d'un pays : par exemple diviser par onze les droits d'émission d'un pays porterait certainement atteinte à l'une et à l'autre, à travers l'enchaînement de conséquences économiques, sociales et politiques ; contingenter à la baisse de façon juridiquement contraignante les émissions d'un pays dont l'électricité était produite à près de 80% par le nucléaire durant l'année de référence 1990 reviendrait pratiquement à lui fermer toute perspective de « sortie du nucléaire » au moment où ses centrales en place atteindraient

¹¹.- Un État suppose l'agencement de différents pouvoirs : législatif, exécutif, judiciaire, l'ensemble devant pouvoir compter sur les services d'une police et d'une armée pour s'assurer du monopole de la violence légale sur un territoire souverain.

¹².- Une « bulle » est établie par un accord séparé d'un ensemble de pays qui décident de réaliser leurs objectifs conjointement, sur la base d'une répartition des efforts différente de celle convenue dans le Protocole de Kyoto.

leur fin de vie et devraient être remplacées¹³. Aussi la dimension de la souveraineté politique ne peut pas être complètement écartée de la qualification de la situation. Elle fournit un jeu de contraintes à l'intérieur desquelles les raisonnements sur l'équité distributive pourraient jouer de façon plus libre. Cependant, on ne peut pas faire de cette dimension le principe même de la répartition des droits. C'est vers d'autres côtés qu'il faut se tourner pour progresser dans la recherche d'une qualification appropriée de la situation.

L'émission de CO₂ apparaît comme la résultante de conditions économiques, technologiques et naturelles éminemment variées sur cette planète. C'est cette réalité-là que les critères d'équité doivent d'abord prendre en compte. C'est ce à quoi correspondent des critères comme le PIB ou les émissions à une date de référence, critères qui sont examinés à présent. Le sens de la justice rendue aux hommes ne peut pas aller ici sans le sens de la justesse dans le rapport établi avec les situations.

2.2. Une répartition au prorata du PIB

Le PIB est un indicateur agrégé de l'activité économique générale d'un pays¹⁴. Si l'on considère que l'émission de CO₂ est en quelque sorte le bruit de fond de l'activité économique d'un pays telle qu'elle a été mise en forme par un modèle de développement technologique et économique, les besoins d'émission de chaque pays résulteraient globalement du niveau de PIB atteint. C'est d'ailleurs l'argument mis en avant par les pays en développement lorsqu'ils refusent d'adhérer à des formulations d'objectifs de réduction des émissions comme pourcentages des émissions d'une date passée¹⁵. Considérant leurs droits légitimes à se développer¹⁶ et leurs ambitions élevées de croissance, ils ne veulent pas être gênés pas une approche qui ne leur reconnaîtrait pas le droit de disposer de quotas d'émission qui augmenteraient en fonction de leur développement à venir, c'est à dire de l'évolution de leur PIB. Le critère du PIB est la traduction d'une logique des besoins, comme celle qu'on peut mettre en œuvre dans une organisation industrielle pour que les différents sous-systèmes et unités fonctionnent correctement. Au sein de cette approche, le PIB représente une

¹³.- C'est le cas de la France, le lecteur l'aura reconnu. Stabiliser en 2010 et 2020 les émissions du pays au niveau de 1990 tout en maintenant la croissance économique et en escomptant une poursuite de la croissance de l'activité du secteur des transports représenterait déjà une performance remarquable qui supposerait un important effort de maîtrise des consommations énergétiques ; vouloir en plus sortir du nucléaire et produire de l'électricité avec des turbines à gaz à cycle combiné, moyen le plus économique pour le faire, impliquerait une émission supplémentaire d'environ 30 Millions de tonnes de carbone, soit plus de 30% des émissions de 1990, soit encore davantage que la totalité des émissions des voitures et des camionnettes attendues en 2020. La préservation de la liberté future de choix dans ce domaine des filières énergétiques est incompatible dans ce pays avec une approche de quotas d'émission rigides et décroissants définis sur la base des émissions réalisées en 1990. Voir O. Godard (1998) et CGP (1998).

¹⁴.- Je discute ici du PIB comme indicateur générique du niveau d'activité économique sans rentrer dans les débats de second ordre sur les équivalences à adopter pour comparer les niveaux de PIB respectifs : parités monétaires ou parités de pouvoirs d'achat, par exemple.

¹⁵.- Pourtant, il s'agit là d'une solution qui présente des avantages techniques appréciables puisqu'elle cale le régime de coordination sur des variables observables et non sur des éléments contrefactuels qui peuvent donner lieu à toutes les surenchères.

¹⁶.- La Convention cadre sur le changement climatique reconnaît le droit de chaque Partie à un développement durable, en même temps qu'elle juge souhaitable que chaque Partie promeuve un tel développement.

répartition à la fois juste et réaliste et l'on pourrait même s'étonner qu'il n'ait pas pu être entériné à Kyoto !

En fait, ce critère a fait l'objet de deux mises en cause opposées qui en ont réduit l'acceptabilité politique : d'un côté, les États-Unis, que ce critère aurait désavantagé par rapport aux pays européens, ont récusé une approche jugée déséquilibrée ignorant des facteurs importants comme l'étendue du territoire et l'organisation spatiale des pays, mais aussi la croissance démographique à venir ; d'un autre côté les pays en développement y ont vu une façon d'entériner et même d'amplifier tous les écarts économiques qui caractérisent la situation existante de répartition de la richesse dans le monde. Ce critère du PIB, et la qualification de la situation qui lui correspond, ont ainsi été pris en tenailles par deux traits d'un processus réel de négociation bien éloigné de la procédure qui pourrait conduire au choix de règles justes selon le modèle rawlsien : d'un côté la force des gros pollueurs, de l'autre côté la volonté des pays en développement de faire de la négociation sur le climat l'instrument d'une redistribution, à leur profit, des revenus de la croissance mondiale, et d'une amélioration de l'accès aux principaux facteurs de développement (finances, technologies), avec la visée d'un rééquilibrage politique global des rapports économiques Nord-Sud. Le contexte réel de négociation a donc ici pour résultat général de rabattre les problèmes de répartition de droits d'usage de l'atmosphère sur une question d'équité de la distribution des revenus et des richesses économiques à l'échelle internationale, question sur laquelle des vues très opposées se confrontent. Nous verrons plus loin que la possibilité d'échanger les quotas conduit au même résultat.

2.3. Une répartition au prorata des émissions d'une année récente de référence

Certaines formulations du problème de la répartition des droits d'émission de CO₂, aiguillonnées par le caractère inédit de la situation et l'enjeu que recèle l'adoption d'une procédure explicite de répartition de droits à l'échelle internationale, abordent le problème comme s'il s'agissait de répartir une ressource entièrement nouvelle, telle une manne tombée du ciel, sur laquelle ne pèserait aucune mise en forme juridique préalable ou aucun droit d'usage. En cela, elles rejoignent le cadre de raisonnement adopté par différentes théories abstraites de la justice qui raisonnent par hypothèse sur une situation entièrement nouvelle : une société à constituer selon un principe de justice (Rawls), une manne nouvelle à répartir entre des personnes. Dans les deux cas, il n'y a pas de droits ou d'usages préexistants.

Ce cadre de raisonnement là est inapproprié pour aborder le problème du changement climatique planétaire. La capacité de l'atmosphère à accueillir des gaz traces fait l'objet, dans des proportions variables, d'usages par tous les États de la planète depuis 150 ans. Ces usages ont connu un bond depuis le début de l'ère industrielle avec le recours à grande échelle au charbon puis au pétrole et au gaz, mais avec aussi la déforestation et l'extension de certaines cultures. Ils ont de longue date été largement acceptés, au moins tacitement, de la part de l'ensemble des États. Ils sont incorporés techniquement à l'infrastructure matérielle des sociétés. Cela ne veut pas dire qu'il ne faille rien changer, cela veut seulement dire que le postulat de la *tabula rasa* ne correspond pas à la situation. Il y a donc à la fois des droits et des responsabilités spécifiques à prendre en compte, pas seulement des responsabilités. Le bon « modèle » de cette situation serait le problème de la justice dans la mise en œuvre d'une

réforme agraire où l'on doit prendre en compte le fait que le sol faisait déjà l'objet de droits et d'usages anciens, certes à la légitimité disputée.

L'une des sources majeures du droit interne est le droit coutumier : lorsqu'il est accepté par la société locale, l'usage répété (mise en culture, passage, cueillette, ramassage de bois mort, chasse, etc.) crée un droit acquis au bénéfice de l'usager et de ses ayant-droits. Il existe de même un droit coutumier international, par exemple en matière de droits de pêche. Les États seraient donc fondés à faire valoir leurs droits acquis pour l'usage de l'atmosphère, tant qu'un nouveau régime n'aura pas été mis en place. Sauf acquiescement libre de toutes les Parties, le nouveau régime ne peut pas, au nom de la poursuite de nouvelles fins comme la préservation du climat planétaire, faire table rase de ces droits acquis. Quand les responsables américains affirment que leur mode de vie n'est pas négociable, ils expriment de façon excessive et imagée cette idée de droits acquis¹⁷. Dans cette perspective, il est fort logique de rechercher un accord dans lequel les droits d'émission futurs sont déterminés en fonction des émissions observables au moment où commence la négociation en vue d'une action concertée de réduction des émissions¹⁸. C'est d'ailleurs ce qui fut fait en 1992 pour les pays industriels, lorsqu'ils se sont engagés à contenir chacun leurs émissions en l'an 2000 au niveau atteint en 1990.

D'une façon générale, un tel point de vue s'enracine dans une légitimité de la tradition, légitimité à laquelle de nombreuses revendications modernes formulées par certaines populations et certains pays en développement se réfèrent, par exemple quand il s'agit des droits des communautés indigènes sur les ressources génétiques de leurs milieux naturels. Il serait donc erroné d'estimer que cette source légitime du droit est désormais tarie et qu'elle a perdu toute pertinence et toute effectivité dans les négociations. Si la validité de revendications de ce type est reconnue sur telle scène internationale, par exemple les négociations sur la biodiversité, elle ne peut pas être récusée *a priori* sur telle autre scène –la négociation sur le climat– dès lors qu'il y aurait parallélisme des problèmes en jeu. Si l'on estime important de rechercher une justification aux propositions de règles dans des conceptions valides de l'équité, il est important de protéger ces règles contre un usage purement opportuniste, qui les rabattrait sur une logique des intérêts¹⁹.

¹⁷.- Le thème des droits acquis a été repris à l'envers par certains pays du Sud, tels les pays producteurs de pétrole (Koweït, Nigeria...) qui demandaient, lors des négociations de Kyoto, l'adoption d'une clause de compensation pour toute perte de revenu d'exportation qu'ils pourraient connaître à l'avenir du fait des politiques de prévention du risque climatique adoptées par les pays industriels. Cette demande revenait à traiter les flux actuels d'exportation de pétrole et de gaz comme un droit acquis sur une source de revenus, au-delà des rapports contractuels qui organisent ces échanges. Pourtant, il est dans la nature des contrats que leur exécution soit libératoire. Ils ne créent pas d'autres obligations que celles qu'ils prévoient. Une fois la marchandise convenue livrée et payée, chaque contractant recouvre sa pleine liberté, sans être lié davantage.

¹⁸.- Les Américains emploient ainsi l'expression « grandfathering », pour désigner une répartition en fonction des droits acquis par l'usage antérieur.

¹⁹.- Un test de l'authenticité de l'adhésion des pays à certains principes d'équité consisterait à mettre en regard les arguments que les uns et les autres utilisent dans différentes négociations internationales qui comprennent des décisions de répartition de droits d'usage de biens collectifs et de charges économiques entre les Parties (climat, biodiversité, forêts, pollution acide à longue distance, protection de la couche d'ozone). Certes, l'exigence d'ajustement des normes aux situations peut conduire à la sélection de règles et critères qui diffèrent d'une scène de négociation à l'autre mais, pour être justifiées, ces différences doivent pouvoir être rapportées aux différences des situations elles-mêmes et non, par exemple, à une modification des rapports de forces ou des jeux d'intérêts.

Ainsi le critère des émissions d'une année récente de référence ne peut pas être attribué seulement au point de vue du réalisme ou du cynisme politique, argument qui appartient à l'espace des intérêts. Il peut aussi relever d'un principe valide de légitimité. Qu'il serve également les intérêts de tel ou tel pays n'enlève rien à son enracinement dans une conception valide du juste, qui n'est évidemment pas la seule à considérer.

2.4. Un accord sur les critères ne suffirait pas

La discussion précédente a considéré trois critères principaux. Elle a montré que chaque critère pouvait être défendu d'un certain point de vue, mais pouvait aussi être attaqué soit parce qu'il ne serait pas ajusté à la situation à réguler, soit parce qu'il ne correspondrait pas au contexte particulier de la négociation. Un accord sur l'un de ces trois critères suffirait-il pour régler les différends ? En fait non, car un même critère peut jouer dans des directions inverses, en quelque sorte à charge ou à décharge. Il en va ainsi du PIB : si l'on considère les émissions comme une conséquence quasi-technologique d'un certain niveau de développement économique, il paraît justifié que les pays dont le PIB est élevé reçoivent un quota élevé ; la répartition des droits d'émission de CO₂ refléterait alors strictement les différences internationales de PIB. Cependant, l'idée introduite dans la Convention de Rio selon laquelle la contribution de chacun aurait à être déterminée en fonction des responsabilités « communes mais différenciées » dans la création du risque climatique et en fonction des capacités pour y faire face conduit certains pays (pays en développement, principalement) à vouloir faire jouer le critère dans le sens inverse, en proposant d'attribuer d'autant moins de droits aux États qu'ils disposent d'un PIB élevé. L'argument est en effet que le PIB actuel est approximativement un indicateur des émissions cumulatives passées²⁰ et des capacités respectives des États à engager des actions de réduction de leurs émissions.

Le même renversement est observable à propos du critère des émissions d'une année de référence : alors que l'interprétation de base considère qu'il s'agit de l'expression d'un droit acquis par l'usage, certaines Parties y voient au contraire l'indicateur d'une responsabilité plus grande dans la création du problème climatique. Voulant étendre le principe pollueur-payeur²¹ aux relations internationales et voir dans ce dernier un principe

²⁰.- Tous les pays industriels ont recouru fortement aux énergies à base de carbone, bois et charbon d'abord, pétrole et gaz ensuite, pour assurer leur développement. Les discussions sur le problème du climat ont ainsi fait émerger la notion de « dette écologique » des pays industriels (Grubb, 1995). Destinée par ses auteurs à établir un pendant à la dette financière accumulée par de nombreux pays en développement vis à vis des institutions internationales, des États industriels et des investisseurs privés, cette « dette écologique » est supposée refléter les emprunts que les pays industriels auraient historiquement accumulés vis à vis de la communauté internationale, supposée détentrice du patrimoine naturel commun de l'humanité. Évidemment, cette notion métaphorique de « dette écologique » est étrangère aux conceptions juridiques et économiques puisqu'on ne peut contracter de dette que de façon libre et volontaire auprès d'un titulaire de droits et qu'aucune de ces conditions n'est ici réunie. Elle ne figure pas dans les textes de la convention sur le climat.

²¹.- Ce principe énonce que : « le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures arrêtées par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. (...) D'une façon générale de telles mesures ne devraient pas être accompagnées de subventions susceptibles d'engendrer des distorsions importantes dans le commerce et les investissements internationaux » (OCDE, 1975). Ce principe n'est pas un principe général du droit international, mais un principe de politique intérieure sur lequel les pays de l'OCDE, puis ceux de l'Union européenne, se sont accordés pour établir leurs politiques d'environnement respectives, afin

juridique de responsabilité, ce qui était explicitement écarté lors de son adoption en 1972 par l'OCDE, ils proposent de faire supporter à chaque Partie une charge de réduction des émissions d'autant plus lourde que le niveau de ses émissions de référence est élevé.

Ainsi les positions en présence à l'arrière-plan de la confrontation des critères d'une juste répartition diffèrent par les ordres de justification adoptés comme référence et par l'appréciation de la situation initiale, selon qu'elle est vue comme une source de droits acquis ou comme une source d'obligations supplémentaires. C'est à ces deux niveaux que les différends devraient être surmontés pour parvenir à régler de façon équitable la répartition des efforts de réduction des émissions.

2.5. La substitution d'une notion économique d'acceptabilité à l'exigence d'équité

Prenant le contre-pied de Rawls et de son voile de l'ignorance, l'analyse économique de la négociation fait dériver la détermination de l'équilibre du jeu de coordination (la bonne répartition des objectifs de réduction) du calcul précis des coûts et des avantages que chaque pays peut retirer des options en débat. Cette approche suppose l'acceptation générale, par assentiment ou réalisme, de la position économique initiale de chaque État comme base de la coordination ou, si ce n'est pas le cas, postule la capacité des pays de se mettre d'accord par ailleurs pour y remédier à leur meilleure convenance. Dans les deux cas, la question de la possible injustice de la situation de référence est écartée et on suppose que l'état initial des droits respectifs est bien défini. Dès lors, la question de l'équité se trouve déplacée sur le seul changement de la position de bien-être qu'offre la négociation par rapport à une situation initiale ne comportant aucune action coordonnée : si les États qui négocient peuvent trouver une règle avec laquelle chacun peut escompter améliorer sa position au regard de ce qu'elle est dans la situation initiale, cette règle sera considérée comme bonne et le problème de coordination résolu.

Il faut s'attarder sur cette manière de faire. Elle revient à inverser l'approche des critères de répartition des efforts. Au lieu que ces critères expriment des normes supérieures du juste et permettent de qualifier et ordonner les droits respectifs des Parties, les experts recherchent ici la combinaison de critères qui permette à chaque pays ou groupe de pays de se considérer comme un gagnant net de la coordination (OCDE, 1992 ; Bohm et Larsen, 1994). Ils proposent aux négociateurs les combinaisons de critères qui devraient permettre d'atteindre ce résultat. Ainsi traités, les critères perdent alors leur valeur de source légitime de l'évaluation pour être asservis aux résultats qu'ils permettent et dont il est supposé qu'on peut les évaluer de façon indépendante. Cette instrumentalisation des critères du juste revient à évacuer la préoccupation pour la justice distributive au profit d'une notion économique d'acceptabilité.

Il me paraît essentiel de marquer que la problématique économique de l'acceptabilité se distingue absolument de la problématique de l'équité. Une idée qui peut être fautive affleure souvent : c'est en recherchant à être équitable que l'on accroît l'acceptabilité d'un accord. Tant qu'on en reste à un énoncé si général et qu'on ne précise pas ce qu'on entend par

d'éviter que ces dernières n'interfèrent négativement avec le commerce international, ni ne grèvent les finances publiques.

« équitable », la formule est intuitivement acceptable - une personne dénonce une solution collective dont elle estime qu'elle lui impose un traitement inéquitable -, mais peu utile. Pour avancer, il faut reprendre la distinction entre justice distributive et justice procédurale. L'acceptabilité ne se situe pas de la même façon vis à vis des deux concepts.

Plaçons-nous d'abord dans l'univers de la justice distributive, afin de repérer en quoi la question de l'acceptabilité en diffère. Grosso modo l'acceptabilité économique est liée à la relation qui s'établit entre les attentes de chaque partie à une négociation et ce qu'elle peut escompter de la situation de référence si les Parties ne parviennent pas à un accord. Cette anticipation dépend de ce que chacun peut avoir à perdre et à gagner selon les cas de figure. On dira pour simplifier qu'un accord est un équilibre Pareto-améliorant au regard de la situation initiale. En revanche, l'application d'un critère d'équité fondé sur une certaine conception de la justice distributive sera généralement considérée comme inacceptable par certaines parties si elle se traduit pour elles par une perte au regard de la situation initiale. C'est d'ailleurs pour cela qu'il n'y a pas d'expérience pratique de mise en œuvre d'une conception de l'équité répondant strictement au critère rawlsien, car ce critère implique des redistributions généralement jugées inacceptables par certaines parties. Il n'y a que dans les dispositifs politiques ayant la capacité d'imposer à tous la loi de la majorité que des mesures redistributives définies au nom de la justice peuvent être imposées en dépit de l'hostilité des perdants. Il n'y a rien de tel à l'échelle internationale. A ce niveau il faut donc mobiliser une conception de la justice adaptée à la nature des rapports politiques qui structurent la situation dans laquelle on se pose la question d'une répartition juste et équitable.

En revanche, l'équité procédurale renforce l'acceptabilité d'un accord. Elle implique en effet la reconnaissance mutuelle des Parties dans une relation de coopération, ce qui comprend notamment la reconnaissance des droits légitimes de chacun et la réunion des conditions pour que chacun puisse prendre part à la négociation dans de bonnes conditions. On débouche alors sur des thèmes comme le renforcement des capacités d'expertise ou la mise à disposition de ressources permettant la participation, le partage des responsabilités d'organisation de la négociation, etc. Ainsi, on peut considérer que l'échec de la Conférence de l'OMC à Seattle en 2000 a été obtenu, et peut-être même recherché, par les Etats-Unis en utilisant de manière manifeste diverses discriminations de procédure à l'encontre des pays en développement invités à donner leur aval à un projet d'accord sur lequel ils n'ont eu aucune prise.

Si aucune règle unique de répartition ne fait consensus du point de vue de l'équité distributive, il ne s'ensuit pas que des combinaisons de critères seraient automatiquement supérieures pour atteindre un résultat jugé équitable. La plus grande facilité empirique d'emploi attribuée à de telles règles mixtes n'est éventuellement obtenue que sur le terrain de l'acceptabilité économique, avec ce que cela implique de changement de terrain de discussion. S'il se trouve que le noyau – ensemble des équilibres de répartition impliquant un gain net pour chaque Partie - est atteint par une certaine combinaison de critères, cela n'est pas attribuable principalement au caractère mixte de cette combinaison, mais à la nature du bilan pour chaque Partie. Ainsi, combiner différents critères d'équité peut être le moyen procédural d'atteindre un résultat acceptable, mais cela ne permet pas en soi d'aboutir à un résultat équitable tant qu'il n'est pas été montré que le critère mixte utilisé était l'expression la plus ajustée d'une conception du juste. Avec l'approche économique de l'acceptabilité et les combinaisons de critères qui la réalisent, on ne peut même pas dire que la solution trouvée

réduira les différences économiques entre États qui caractérisent la situation initiale, car rien n'empêche *a priori* certains États parmi les plus riches de gagner plus que d'autres plus pauvres à l'existence d'un régime coordonné de protection de l'environnement planétaire, même si chacun améliore sa position par rapport à une situation sans accord.

L'approche économique de l'acceptabilité se révèle ainsi beaucoup moins exigeante que la recherche de la justice distributive, car elle colle étroitement aux éléments fondamentaux de la situation qui prévaut en l'absence de coordination. Une telle approche recentrée sur les intérêts serait-elle donc plus efficace en pratique pour dénouer les négociations ? En dépit de la séduction qu'elle peut exercer au nom du réalisme, elle fait bon compte de la capacité des États et des différents groupes concernés de calculer les bilans coûts-avantages de chaque option, et donc de savoir où se trouvent *in fine* leurs intérêts bien compris. En matière climatique, les incertitudes scientifiques sont encore très importantes et portent en particulier sur des points décisifs pour savoir comment chaque Partie risque d'être affectée, par exemple la régionalisation des impacts. Certes des intérêts se manifestent et cherchent à peser de tout leur poids sur les décisions. Mais, dans l'ordre des intérêts, le tableau d'ensemble reste incomplet. L'approche par les intérêts souffre alors d'incomplétude et d'indétermination partielle. Le passage aux décisions ne va pas sans une large marge d'interprétation politique et éthique, qui redonne toute son importance au jeu politique propre à chaque État.

Cette approche « réaliste » fait aussi bon compte des revendications de plus de justice dans l'ordre économique international, revendications qui s'appuient d'abord sur les dénonciations des injustices que certaines Parties discernent dans la situation initiale. Quoiqu'on puisse en penser, ces revendications pèsent sur la manière dont certains États définissent ce qui leur paraît acceptable. Il n'est alors pas possible de se restreindre à une conception strictement économique de l'acceptabilité.

Dès lors que la réalité des intérêts ne fournit pas une assise incontestable, la rivalité des États et des groupes sociaux s'étend aux théories scientifiques, aux visions du monde, aux évaluations économiques et aux choix des conventions qui les structurent (Godard, 1993). Autrement dit, les intérêts étant insuffisants pour orienter la coordination, celle-ci ne se conçoit pas sans l'intervention de différentes conventions et de présupposés normatifs. Cela peut donner une deuxième chance à certaines des propositions de normes d'équité qui auraient été écartées du fait d'un manque de consensus initial sur leur valeur normative.

Compte tenu de toutes ces difficultés, il convient de se demander si une approche par critères ne vise pas une transparence trop grande et un régime trop uniforme pour pouvoir régler la coordination sur des scènes internationales démunies des dispositifs institutionnels et de l'autorité politique minimaux pour mettre en œuvre une conception unifiée de la justice. À quoi bon promouvoir des notions de justice qui sont en porte-à-faux avec ce que la société internationale des États-nations consent à accorder de pouvoir et d'autorité aux institutions internationales ? En fait, la capacité de la communauté internationale à s'accorder sur des critères explicites de répartition pourrait être considérée à l'avenir comme un indice des progrès de l'organisation politique mondiale.

2.6. Des leçons

L'examen auquel on vient de procéder a permis d'obtenir plusieurs résultats : les principaux critères de répartition proposés ne mettent pas en présence le réalisme politique d'un côté et le sens de l'équité de l'autre côté ; chacun de ces critères représente une norme défendable de répartition, à la fois juste et réaliste, au sein de l'ordre qui lui correspond. Chacun des trois critères qui ont été retenus pour examen prennent sens dans un ordre de justification différent qu'on peut qualifier respectivement de « civique », « industriel » et « traditionnel ». Le choix du bon critère ne pourrait être effectué sans que les acteurs concernés ne s'accordent au préalable, de façon explicite ou implicite, sur l'ordre de justification le plus approprié à la situation. Le critère qui semble exercer le plus de séduction spontanée sur le monde de l'expertise comme incarnation de l'équité, à savoir une répartition aux États au prorata de leur population, est en fait le moins ajusté et le moins fondé des trois tant qu'on considère le problème de la répartition des droits d'émission de CO₂ comme un problème en soi concernant des États formellement égaux. Sa position serait d'ailleurs d'autant plus faible qu'on envisagerait la répartition de quotas d'émissions qui ne seraient pas échangeables.

Il en va autrement lorsque le problème de répartition des quotas d'émission est abordé comme le moyen de corriger les différences économiques entre les pays du Nord et les pays du Sud et de dégager de nouvelles ressources pour le développement économique de ces derniers. En ce cas, la prise en compte au moins partielle du critère de la population fournit un mécanisme opératoire allant dans le sens des transferts alors voulus. Cette subordination du problème climatique à une opération de redistribution de la richesse économique mondiale modifie toutefois le problème de la justification. La subordination visée ne peut prendre réalité que si un accord international s'est préalablement manifesté en ce sens, en particulier de la part des pays du Nord. Cela signifierait que la controverse sur l'équité de la répartition internationale des richesses aurait trouvé une solution et que le régime de prévention du risque climatique aurait été choisi pour en être l'un des instruments privilégiés.

Les difficultés rencontrées lors des différentes réunions de la Conférence des Parties (de Berlin à Marrakech en passant par Kyoto, Buenos Aires et La Haye) ne permettent pas de faire ce diagnostic. Ces dernières trouvent notamment leur origine dans un désaccord persistant sur la redistribution de la richesse mondiale. Aux Parties qui estiment leur mode de vie non négociables, s'opposent des États qui entendent se faire reconnaître de nouveaux droits au nom des torts historiques qu'ils auraient subis, en particulier dans la période coloniale. Néanmoins, si les textes onusiens reconnaissent à chaque pays un droit au développement durable, ils ne vont pas jusqu'à établir un droit des pays les plus pauvres à prélever sur la richesse des pays industriels un pourcentage donné de leur PIB. Cette question de la redistribution continue à être abordée en termes d'aide fournie par les pays les plus riches à ceux qui sont les plus démunis et à dépendre de démarches volontaires. Or l'aide publique au développement s'est effondrée de 40% durant la décennie 90 pour atteindre en 1998 seulement 0,25% du PIB des pays du Nord, à mettre en regard de l'objectif affiché de longue date de 0,7% du PIB de chaque pays industriel.

D'un point de vue plus théorique, les négociations sur le changement climatique permettent de tirer quelques leçons sur la place prise par le sens du juste dans les négociations internationales. La référence à l'équité dans un tel contexte peut être minée de plusieurs côtés :

- Il faut d'abord tirer les leçons de l'écart entre les contextes et procédures réels de négociation et ceux qui pourraient conduire à une répartition juste et équitable : si l'on accepte la construction rawlsienne du « voile de l'ignorance » comme procédure nécessaire pour conduire des personnes rationnelles et soucieuses de leurs intérêts à formuler des règles justes d'organisation de la société, on peut en déduire que la probabilité de parvenir à un tel résultat est faible lorsque le voile est troué de toutes parts. Dans le cas de l'effet de serre, la menace n'est pas assez immédiate et son profil est déjà trop différencié entre les régions du globe pour susciter un accord unanime sur des règles équitables. En effet, même si la science du climat n'est pas encore stabilisée, l'incertitude scientifique n'est pas telle qu'elle placerait chaque Partie dans le même état d'ignorance quant à la manière dont chacun pourrait être concerné : les États-Unis n'ont aucune perspective de se retrouver dans la situation du Bangladesh, dont une partie du territoire est menacée par les eaux, ou des Îles du Pacifique dont l'existence même est en jeu. En l'état des informations scientifiques, chaque pays se forge une certaine représentation, certes fragile, des coûts et des avantages que le risque climatique présente pour lui. Par ailleurs les jeux d'intérêts se sont durcis du fait des coûts économiques attribués aux actions de prévention : ces actions toucheraient la plupart des groupes d'intérêts dans les pays pollueurs de façon bien plus directe et immédiate que ne le ferait le changement climatique lui-même. Face aux éventuels et lointains gagnants de la prévention de l'effet de serre, beaucoup se perçoivent déjà comme les perdants de la prévention et se mobilisent pour éviter d'en faire les frais. Ces intérêts-là sont trop formés pour que la métaphore rawlsienne puisse opérer.
- La confrontation des intérêts partisans peut déboucher sur des compromis acceptables par toutes les Parties, mais on peut douter de façon formelle que ces compromis organisent un partage équitable. Pour qu'il en aille éventuellement autrement et que les défaillances de procédure puissent être surmontées, il faudrait que l'orientation éthique de chaque Partie à la négociation prenne la forme d'une identification aux seuls intérêts communs de l'humanité, avec par exemple des références à la satisfaction des besoins de tous, sans distinction d'origine géographique, et que cette orientation éthique soit à ce point influente sur les positions de négociation que ces dernières en deviennent insensibles aux intérêts particuliers des Parties. Or la logique politique de représentation des États par leurs gouvernements fait que ces derniers, sans être nécessairement ces monstres froids habituellement décrits, sont d'abord comptables des intérêts des pays qu'ils représentent, plus qu'ils ne sont les mandataires des intérêts communs de l'humanité²². Il n'est donc pas surprenant que la réalité des négociations sur le changement climatique ait mis en évidence plusieurs difficultés majeures : les premières sont liées à ce que j'ai appelé la force des pollueurs, qui réside dans leur capacité à ne pas prendre part à un accord dont les

²².- On trouvera dans le livre dirigé par A. Underdal (1998) une discussion des différents modèles explicatifs des positions des gouvernements dans les négociations internationales sur l'environnement. Le modèle de l'intérêt s'avère souvent très largement explicatif, bien que certaines modulations tenant au jeu politique national doivent lui être apportées. D'où les deux « lois » proposées par Underdal : la « loi du programme le moins ambitieux », celui qui est acceptable par le pays le moins intéressé par un accord international, et la « loi de fer du marchandage distributif » selon laquelle les conflits de répartition des charges aboutissent à gâcher la coopération difficilement obtenue et débouchent sur un niveau de réalisation encore inférieur au « programme le moins ambitieux ». Ces modèles ne laissent pas beaucoup de place pour l'aptitude des gouvernements à s'abstraire de leurs intérêts politiques propres ou des intérêts supposés des pays au nom desquels ils agissent.

règles ne leur conviendraient pas ; d'autres sont attribuables à la manière dont certaines Parties subordonnent ces négociations à une revendication redistributive plus large visant la richesse mondiale, et cherchent à établir des précédents susceptibles de modifier les rapports de force politiques sur d'autres scènes, par exemple en obtenant la reconnaissance de concepts comme la « responsabilité historique » ou la « dette écologique » qu'on peut juger douteux au regard des principes de justification en vigueur (Godard, 1992).

- Même à la recherche d'un critère juste de répartition, les États peinent à s'accorder sur la qualification de la situation dans laquelle le problème de répartition des efforts est posé. Or c'est à partir d'un jugement sur la situation à réguler qu'on peut se prononcer sur la justification du choix d'une règle donnée de répartition des quotas d'émissions de CO₂. Tant qu'un accord n'est pas vraiment intervenu sur cette question, aucun critère, aucune combinaison de critères, ne sont susceptibles de représenter une norme plus juste qu'une autre ; il y aura seulement des formules qui seront jugées acceptables par un nombre plus ou moins important de gouvernements, sans que par définition, une de ces normes puisse prétendre incarner le sens du juste aux yeux de tous.

3. Ce que change la possibilité d'un échange des quotas nationaux d'émission

3.1. Équité et efficacité économique correspondent à des concepts distincts ; mal conçues, les politiques peuvent les rendre contradictoires, au lieu de les articuler

Dans une économie concurrentielle sans effets externes, lorsque la production décentralisée de biens collectifs est négligeable, l'efficacité économique est réalisée par l'égalisation, entre tous les producteurs, des coûts marginaux de production de biens déterminés. Cette condition est également valable pour les réductions des émissions de gaz : on obtiendra le coût collectif le plus faible si l'on réduit prioritairement les émissions là où cela est le moins coûteux à la marge. Or, dans l'affaire du risque climatique, l'équité ne peut pas être définie à partir de l'égalisation des coûts marginaux de réduction des émissions de gaz, mais seulement, quelles que soient les conceptions *conséquentialistes* retenues, à partir de la répartition des coûts et avantages totaux de cette réduction. Symétriquement, il est généralement possible de mettre en place des mécanismes économiques visant à égaliser les coûts marginaux à partir des distributions initiales les plus variées des droits d'émission et des efforts totaux. Il est alors important que les règles visant à établir une répartition équitable n'empêchent pas le bon déploiement des mécanismes permettant d'atteindre une allocation économiquement efficace. C'est le sens des discussions sur les possibilités d'échange des quotas tant au niveau international que national.

3.2. Réaliser une bonne articulation entre les règles de l'équité et les moyens de l'efficacité économique permet d'aller plus loin dans la recherche de l'équité

Compte tenu de la contradiction potentielle entre équité et efficacité, une approche « à un coup » (quotas non échangeables, réglementation stricte des émissions, normes technologiques impératives) est généralement tenue de se rabattre sur un compromis pour ne pas porter un coup excessif à l'efficacité économique et ne pas imposer brutalement des coûts

élevés à certains Etats. En conséquence, l'approche « à un coup » ne peut pas aller jusqu'au bout de la mise en œuvre d'un critère de justice distributive.

Au contraire, dans une approche « à deux coups » veillant à assurer une bonne articulation entre les deux objectifs, il est possible de donner toute sa mesure à la recherche de l'équité car des mécanismes distincts pourvoient à la correction des inefficacités et gaspillages majeurs qui seraient alors engendrés par la répartition primaire des droits.

3.3. La possibilité d'échanger des quotas d'émission et, plus généralement, les moyens de flexibilité, loin d'être injustes, sont une des conditions économiques et politiques de mise en œuvre d'un critère de justice distributive pour l'allocation primaire

L'échange est certes un moyen de réduire les coûts pour atteindre un objectif donné, mais c'est aussi en prévoyant l'autorisation des échanges qu'il devient politiquement possible de prendre en compte des objectifs redistributifs au moment de procéder au partage des droits primaires. Dans le cas de la Convention sur le climat, si les quotas répartis entre les pays n'étaient, en droit ou en fait, pas échangeables, chaque pays continuerait à défendre avec la plus grande vigueur une répartition qui collerait à ses besoins anticipés d'émissions, afin de ne pas mettre en péril sa viabilité économique future. Cela conduirait nécessairement à une répartition proche, en structure, des émissions courantes. Ce n'est qu'en instaurant la possibilité d'échange la plus large que les pays peuvent accepter une répartition initiale de quotas qui s'écarte très sensiblement de leurs niveaux d'émissions courantes au nom d'une certaine conception de l'équité, par exemple au profit des PED. Dans le cas précis, c'est la possibilité d'échanger les quotas qui donne des marges de manœuvre politique sur le terrain redistributif. Non seulement le marché - la possibilité d'échanger - n'est pas antinomique de la redistribution de la richesse, mais il la rend possible en autorisant une répartition primaire des quotas éloignée des besoins finaux.

C'est pourquoi, en dépit des proclamations, le meilleur refuge du conservatisme et de l'opposition à des initiatives de redistribution internationale de la richesse réside dans le refus de principe des échanges de quotas. C'est dire l'inconséquence ou l'hypocrisie de ceux qui disent vouloir une distribution des droits en fonction de critères jugés « progressistes », telle une répartition au prorata de la population, mais qui s'opposent dans le même temps à ce que les quotas soient librement échangeables, alors qu'il s'agit d'une condition politique de réalisation de leurs propositions.

3.4. La possibilité d'échanger les quotas transforme le problème de l'équité

L'introduction d'une possibilité d'échange des quotas transforme sensiblement le problème de définition des répartitions jugées équitables. Et cela de plusieurs façons. D'abord, l'amélioration de l'efficacité économique permise par l'échange dégage un surplus sous la forme d'un abaissement des coûts à supporter pour atteindre un objectif donné de réduction des émissions, à la fois pour l'ensemble des Parties prises comme un tout et pour chaque

Partie individuellement, dans une proportion variable²³. Du point de vue des conceptions *conséquentialistes*²⁴, la répartition de ce surplus soulève ainsi un nouveau problème de justice distributive. Aussi, la répartition équitable de droits d'émission ne pourra pas être la même selon que les quotas sont ou ne sont pas échangeables, car la distribution des coûts qui leur correspondent respectivement n'est pas non plus la même.

Ensuite, lorsque les échanges sont autorisés, la nature physique du bien réparti perd de son importance au regard de sa valeur d'échange puisque toute tension excessive connue par un pays, un secteur industriel ou une entreprise du fait d'un manque de quotas doit pouvoir se résorber par l'échange sur les différents marchés (national, européen ou international), moyennant la dépense d'un revenu. Dès lors, ce qui fait l'objet d'une allocation initiale, ce n'est pas vraiment le quantum d'un droit d'émettre des gaz à effet de serre, mais c'est un élément de richesse dans un système de biens qui sont tous dépositaires de la richesse. C'est de la richesse que l'on alloue. Ce déplacement a lui-même deux conséquences pratiques :

- (1) les problèmes particuliers posés par la recherche de l'équité dans la distribution de l'accès à l'atmosphère en tant que bien commun planétaire se trouvent rabattus sur un problème plus large, mais non encore résolu, de distribution équitable de la richesse économique mondiale. Un problème de justice locale se trouve ouvert sur un problème de justice globale. En termes de négociation, la situation est alors délicate : cela n'a plus de sens de rechercher l'équité dans la répartition des droits d'accès à l'atmosphère en considérant cette question de façon isolée, puisque ce problème n'est plus intellectuellement séparable ; symétriquement, on ne peut pas raisonnablement attendre d'un régime de prévention du risque climatique qu'il résorbe à lui seul toutes les inégalités injustes du monde... Quelle démarche adopter alors ? On peut identifier les deux directions suivantes :

- (a) définir une règle d'équité pour la prévention du risque climatique qui soit cohérente avec une conception défendable de l'équité dans la redistribution globale de la richesse économique mondiale, sans escompter que cette application « sectorielle » puisse résorber tous les déséquilibres existants ;

- (b) considérer le traitement équitable du risque climatique au sein d'une approche plus globale visant une répartition équitable des ressources naturelles mondiales de différentes sortes (eau, forêts, pétrole, gaz, charbon, divers minerais métalliques, etc.) qui toutes représentent un don de la nature aux hommes à propos duquel la question du juste partage se pose légitimement.

Dans les deux cas l'idée est de mettre le régime climatique en harmonie avec une conception générale de l'équité distributive qui aurait à être appliquée à l'ensemble des problèmes similaires.

²³.- La logique de l'échange sur un marché concurrentiel fait que les plus gros bénéficiaires de l'échange sont ceux qui ont les coûts marginaux de réduction des émissions les plus élevés dans la situation initiale. En l'occurrence, il s'agit des pays industriels.

²⁴.- Il n'en va pas de même pour une approche procédurale pure. Il suffit alors de réaliser une répartition primaire jugée équitable. Des échanges libres conduiront alors à une nouvelle répartition qui sera jugée équitable quel qu'en soit le contenu.

- (2) Aux différents niveaux territoriaux ou sectoriels considérés, le thème de la convergence à long terme des émissions réalisées par habitant²⁵ ou par unité de valeur ajoutée, par exemple, perd toute valeur de repère dans l'ordre de l'équité distributive. On peut certes vouloir organiser la convergence des droits initiaux d'émission comme une des expressions possibles d'une répartition juste de tels droits. Cependant, du fait des possibilités d'échange, les cartes seront rebattues pour aboutir à des niveaux observés d'émission qui n'ont pas de raison particulière de converger. Les différences géographiques, climatiques, technologiques, économiques (spécialisations internationales) et même culturelles conduiront en effet fort légitimement chaque Partie et chaque agent concernés à faire des arbitrages différents les uns des autres, dans une logique des besoins. Imposer une émission égale par habitant à tous les pays quels que soient les besoins et les circonstances serait un objectif arbitraire, d'un point de vue économique cela va sans dire, mais également d'un point de vue éthique. Il est ironique et paradoxal à la fois que le même ajout dans le dispositif de coordination ait deux effets simultanés : il rend possible la prise en compte d'un critère de répartition égale par tête, inenvisageable si les droits alloués ne sont pas échangeables, mais il en sape le fondement !

La conclusion s'impose d'elle-même : les problèmes de justice distributive se posent de façon très différente selon que la négociation vise des contraintes quantitatives et une répartition finale de droits d'émission qui ne pourraient plus être modifiées par la suite, ou une répartition de quotas d'émission échangeables. Ce constat est valide tant à l'échelle internationale que pour les politiques nationales ou sectorielles.

Conclusion

En posant que la contribution de chaque État à l'effort de protection du climat devait être déterminée en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées, de leurs capacités respectives et de leurs conditions économiques et sociales, la Convention-cadre sur le changement climatique privilégie des clés de répartition des efforts qui donnent la priorité à la dimension redistributive aux dépens de conceptions centrées sur la prise en compte des droits en présence et sur la recherche de règles équitables entre des égaux. Cette orientation témoigne de l'influence acquise dans les textes par une démarche politique revendicative portée par les pays du Sud.

Cependant, le décalage est encore grand tant avec le fonctionnement des institutions internationales actuelles qu'avec le statut de la richesse économique des différents pays du monde : cette richesse n'apparaît pas d'emblée comme une richesse commune à partager entre tous les citoyens du monde, pas plus que les autres richesses naturelles sur lesquelles la plupart des pays, y compris au Sud, entendent bien apposer le sceau de leur souveraineté. Il y a dans la Convention sur le climat un caractère *ad hoc* qui, sans doute, ne recueillerait pas la même adhésion si la même approche devait être généralisée à l'ensemble des problèmes de répartition. On n'est pas même assuré qu'elle puisse aller jusqu'au bout de sa démarche dans

²⁵. - Dans la négociation internationale, ce thème de la convergence des émissions par habitant a retenu l'attention de plusieurs pays. La France, notamment, cherche à lui donner de la crédibilité en mobilisant un argumentaire centré sur l'équité.

son domaine propre, la protection du climat planétaire... Tout cela confirme l'intérêt qu'il y a à inscrire les raisonnements sur l'équité distributive dans la situation et le cadre procédural précis où ces raisonnements sont mobilisés et en tenant le plus grand compte de l'équipement institutionnel de la situation de coordination, bref de développer une conception de l'équité comme justice.

Références bibliographiques

- Bohm, P. and Larsen, B. (1994).- "Fairness in a Tradeable-permit Treaty for Carbon Emissions Reductions in Europe and the Former Soviet Union", *Environmental and Resource Economics*, **4**, (3), June, pp. 219-239.
- Boltanski, L. et Thévenot, L. (1991).- *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard, (NRF-Les essais).
- Bruce, J.P., Lee, H., Haites, E.F. (dir.) (1997).- *Le changement climatique. Dimensions économiques et sociales. Contribution du Groupe de travail III au deuxième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*. Paris, Ed. 4D, (diffusion la Documentation française).
- Chichilnisky, G. (1993).- *What is Sustainable Development ?* New-York, Columbia University, July.
- Commissariat général du Plan (1998).- *Énergie 2010-2020 – Rapport final de l'Atelier 'Trois scénarios énergétiques pour la France'*. Paris, CGP, septembre.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1988).- *Notre avenir à tous*, Montréal, Éd. du Fleuve.
- Farina, F., Hahn F., and Vannucci, S. (eds) (1996).- *Ethics, Rationality and Economic Behaviour*. Oxford, Clarendon Press.
- Godard, O. (1990).- "Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel", *Revue économique*, **41**(2), mars, pp. 215-241.
- Godard, O. (1992).- "Des marchés internationaux de droits à polluer pour le problème de l'effet de serre : de la recherche de l'efficacité aux enjeux de légitimité", *Revue Politiques et Management Public*, **10**, (2), juin, pp. 101-131.
- Godard, O. (1993).- "Stratégies industrielles et conventions d'environnement : de l'univers stabilisé aux univers controversés", *INSEE-Méthodes 'Environnement et économie'*, (39-40), Paris, décembre, pp. 145-174.
- Godard, O. (dir.) (1997).- *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*. Paris : Coédition Éd. de la Maison des Sciences de l'Homme et INRA-Éditions.
- Godard, O. (1998).- "La France prise au piège de l'effet de serre ?", *La Recherche*, (314) novembre, pp. 28-30
- Godard O. (2002).- "Le changement climatique planétaire - Le commerce de permis d'émission au service de la protection d'un bien collectif", *Revue d'économie financière*, 'Johannesburg 2002 : écologie et finance', (66), été, pp. 75-100.
- Godard, O. et Henry, C. (1998).- "Les instruments des politiques internationales de l'environnement : la prévention du risque climatique et les mécanismes de permis

- négociables", in Conseil d'Analyse Économique auprès du Premier Ministre.- *Fiscalité de l'environnement*. Paris, la Documentation française, Coll. des rapports du CAE, juillet, pp. 83-174.
- Godard, O., C. Henry, P. Lagadec, E. Michel-Kerjan (2002).- *Traité des nouveaux risques. Précaution, crise, assurance*. Paris, Gallimard, Folio-Actuel n° 100.
- Grubb, M. (1995).- "Seeking fair weather: ethics and the international debate on climate change", *International Affairs*, **71**, (3), pp. 463-496.
- Jonas, H. (2000).- *Evolution et liberté*. Paris, Ed. Payot et Rivages.
- Kverndokk, S. (1995).- "Tradeable CO₂ Emission Permits: Initial Distribution as a Justice Problem", *Environmental Values*, **4**, (2), pp. 129-148
- OCDE (1975).- *Le principe pollueur-payeur. Définition, analyse, mise en œuvre*. Paris, Éd. de l'OCDE.
- OCDE (1992).- *Convention sur le changement climatique. Aspects économiques des négociations*. Paris, Ed. de l'OCDE.
- van Parijs, P. (1991).- *Qu'est-ce qu'une société juste ? Introduction à la pratique de la philosophie politique*. Paris, Seuil, Coll. 'La couleur des idées'.
- Rawls, J. (1987).- *Théorie de la justice*. Paris, Ed. du Seuil, Coll. 'Empreinte'.
- Rose, A. (1990).- « Reducing conflict in global warming policy : the potential of equity as a unifying principle », *Energy Policy*, **18** (10), pp. 927-935.
- Underdal, A. (ed.) (1998).- *The Politics of International Environmental Management*. Dordrecht, Kluwer, Series 'Environment, science and society'.
-

Environmental Economics & Management Memorandum

Chair Lhoist Berghmans in Environmental Economics and Management
Center for Operations Research & Econometrics (CORE)
Université catholique de Louvain (UCL)
Voie du Roman Pays 34
B-1348 Louvain-la-Neuve, Belgium

Hard copies are available upon request : env@core.ucl.ac.be

Papers are available in pdf format on line : www.core.ucl.ac.be/chlhoist