
ECOLE POLYTECHNIQUE
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

**L'équité dans les négociations post-Kyoto :
critères d'équité et approches procédurales**

Olivier Godard

Juin 2004

Cahier n° 2004-008

LABORATOIRE D'ECONOMETRIE

1 rue Descartes F-75005 Paris

(33) 1 55558215

<http://ceco.polytechnique.fr/>
<mailto:labecox@poly.polytechnique.fr>

L'équité dans les négociations post-Kyoto : critères d'équité et approches procédurales

Olivier Godard¹

Juin 2004

Cahier n° 2004-008

Résumé: Dans la négociation internationale sur l'effet de serre, toutes les parties s'accordent pour rechercher des solutions justes et équitables. Mais chacune a une vision particulière de ce que représente l'équité. C'est que les conditions politiques nécessaires à un raisonnement en termes de justice ne sont pas réunies à l'échelle internationale. La suspension du jugement sur le juste reflète l'absence d'épreuves bien constituées permettant d'arbitrer entre des prétentions contradictoires, ce qu'on appelle une justice. C'est dans ce contexte qu'une problématique de la justice se rabat sur une problématique de l'acceptabilité. En fait les différentes conceptions de solutions justes à promouvoir dépendent tout à la fois des situations empiriques et des ordres de justification qui les ordonnent. En particulier le fait que les engagements quantifiés d'un régime comme celui de Kyoto soient conçus pour donner naissance à des échanges d'obligations et de droits affecte la nature même des problèmes d'équité à résoudre et les repères à utiliser pour juger de la justice d'une répartition. Dans le cas examiné, le marché est à la fois ce qui rend possible politiquement la prise en compte de critères d'équité et transforme le problème d'un problème de justice topique en un problème de justice globale qui oblige cependant à désenclaver le problème des droits à émettre des gaz à effet de serre.

Abstract: In the global warming negotiations, all parts agree to look for just and fair solutions. But each one develops a specific understanding of what equity implies. In fact, the political conditions for the development of an order based on the concept of justice are not met within the international community. The impossibility to conclude about fairness and equity echoes the need of lacking well-shaped tests that would allow arbitration among conflicting claims. Within such a context, issues of justice tend to be reinterpreted in terms of acceptability. In fact the various conceptions about fair and equitable solutions to support depend on empirical situations and justification orders that shape them. Specifically, a Kyoto-type regime, designed to give birth to trades of obligations and rights, does affect the nature of problems of justice to solve and the key relevant concepts of justice to use. Market reveals both as a critical means to make it possible to consider equity criteria at all when comes the distribution of emission rights and abatement obligations, and a lever to transform a problem of topic justice into one of global justice. This leads to open up the issue of allocating GES emission rights in a broader context.

Mots clés : Effet de serre, principes de justice, relations internationales, marché de droits, ordres de justification, environnement planétaire

Key Words : global warming, principles of justice, international relationships, markets of permits and rights, justification orders, global environment

Classification JEL: D63, F02 ; Q25

¹ Directeur de recherche au CNRS, professeur à l'École Polytechnique, Paris. Courriel : godard@poly.polytechnique.fr

Introduction

La question de l'équité dans la répartition de permis est un leitmotiv des proclamations et revendications qui entourent les négociations touchant à l'action internationale. Tout le monde s'accorde pour exiger que les solutions soient équitables. Au-delà, les différends sont nombreux car chacun est porteur d'une vision particulière de ce que représente l'équité. C'était déjà le cas au cours de la négociation du protocole de Kyoto. La situation ne s'améliore pas lorsqu'il s'agit d'aborder la phase post-Kyoto, c'est-à-dire les règles du jeu à inventer pour l'après 2012. Je n'ai malheureusement pas trouvé de solution positive à proposer pour construire un régime post-Kyoto dont je puisse assurer qu'il est viable et acceptable pour chacun, mais aussi qu'il peut être jugé juste et équitable par toutes les parties, compte tenu des conceptions du juste dont chacun est porteur. Cette suspension du jugement sur le juste reflète l'absence d'épreuves bien constituées permettant d'arbitrer entre des prétentions contradictoires, ce qu'on appelle une justice. Quels que soient les efforts des théoriciens², le jugement sur une répartition juste des droits et obligations n'est pas séparable de l'équipement institutionnel d'une communauté politique dont la constitution préalable est nécessaire pour instituer un espace commun de délibération et d'épreuves au milieu duquel la question du juste peut émerger, progresser et aboutir. La réflexion sur la répartition juste et équitable des droits d'émission de gaz à effet de serre ne peut ignorer son *embeddedness* dans un état d'organisation de la gouvernance mondiale, sous peine de verser dans un idéalisme impuissant à nourrir autre chose que la mauvaise conscience.

1. L'absence de gouvernement mondial et la question du juste

Quel est donc le point de départ qu'il convient de donner au raisonnement ? Il me semble essentiel de rappeler cet élément de base : il n'y a pas de gouvernement mondial ayant tous les attributs d'un gouvernement, y compris celui de faire appliquer par la force les lois qu'une communauté se donne. Cela signifie en premier lieu qu'il n'existe pas de communauté politique mondiale bien constituée à laquelle on puisse appliquer le postulat d'une société régie par des principes de justice, alors que c'est le cadre dans lequel John Rawls³, par exemple, se plaçait pour construire son raisonnement sur les règles de justice à l'intérieur d'une société dont les membres, formant une communauté politique, voudraient de façon explicite se donner une constitution et une organisation justes. Nous n'avons pas l'équivalent de cela à l'échelle de la société mondiale. Nous avons affaire à une société d'États qui n'est surplombée par aucune instance intergouvernementale ayant tous les attributs requis, en dépit de l'existence d'une Assemblée générale des Nations unies et d'un Conseil de sécurité. Aussi beaucoup des raisonnements habituels qui se développent à partir de l'hypothèse, implicite ou explicite, de l'existence d'un État démocratique organisé par une constitution ouverte à l'idée de justice ne pourront pas être directement valides pour la situation qui nous intéresse.

Si l'on pense que les États sont simplement mus par leurs intérêts, une situation dans laquelle il n'existe pas de méta-État surplombant impose comme loi d'airain ce qu'on peut

² Voir par exemple P. Van Parijs, *Qu'est-ce qu'une société juste ? Introduction à la pratique de la philosophie politique*. Paris, Seuil, 1991.

³ J. Rawls (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press, publié en français sous le titre *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, collection « Empreinte », 1987.

appeler un principe « victime payeur », symétrique du fameux principe « pollueur-payeur » établi par l'OCDE dès 1972 et intégré depuis lors au droit communautaire et au droit interne français. Celui qui se plaint de la situation actuelle et pressentie de l'environnement planétaire doit prendre sur lui d'essayer de convaincre les autres États de modifier leurs comportements et à cette fin, en s'adressant à des États seulement mus par leurs intérêts, doit leur offrir des compensations suffisantes⁴.

Dans cette logique, la première question à se poser est de savoir qui sont les pollueurs et qui seront les victimes du changement du climat de la planète. Une réponse s'impose : le risque est partagé. Presque tout le monde⁵ sera victime à un degré ou à un autre. On sait cependant que certains pays en développement (PED) risquent d'être, en termes relatifs, beaucoup plus atteints que les pays industriels tout en étant nettement moins pollueurs que d'autres. Appliquons alors la loi d'airain que je viens de formuler, loi tout à fait contraire au sens intuitif de la justice, dont il n'est cependant pas étonnant qu'elle s'impose puisque les conditions politiques de la justice ne sont pas réunies : si les PED candidats au rôle de victimes veulent éviter les dommages du changement climatique, il leur appartient d'offrir aux pays les plus pollueurs, principalement les pays industriels du Nord, les compensations nécessaires pour que ces derniers fassent en sorte d'abaisser leurs émissions et de réduire le dommage à venir. Cette solution pratique ne s'accorde pas avec notre intuition de la justice pour deux raisons évidentes : parce que ce seraient les victimes qui auraient à supporter le coût de la prévention et parce que lesdites victimes comptent en l'occurrence parmi les pays les plus pauvres de la planète. Dans le contexte des négociations menées sur l'effet de serre, aucun pays n'a proposé une approche aussi cynique. Cela ne veut pas dire que les traits structurels de la situation ne pèsent pas sur la négociation internationale, mais elle le fait de façon plus voilée. Et puis il n'est pas aussi assuré que nous puissions nous en remettre sans discussion aux seules intuitions pour discerner le juste.

En dépit des prévisions pessimistes que les experts de la coordination internationale pouvaient formuler⁶, une convention-cadre sur le changement climatique a tout de même été adoptée à Rio de Janeiro en juin 1992. Des principes ont été adoptés dans cette convention, et

⁴ Ce raisonnement prend appui sur l'hypothèse, qui peut être discutée à bon droit, qu'en dépit de l'absence de gouvernement mondial se réservant le monopole de la violence légitime, le problème considéré ne peut pas être légitimement résolu autrement que par la négociation d'un libre contrat. Ce dernier suppose le dégagement d'un intérêt mutuel à quitter l'état initial et exclut tout recours à la force – la guerre –, qu'elle soit effective ou qu'elle intervienne comme menace. Il faut donc supposer un ordre juridique international de respect mutuel des droits souverains des États, mais sans gouvernement mondial pour en assurer le respect. Cette hypothèse ne peut être défendue que dans une situation où aucune des parties n'a intérêt à vouloir jouer de l'emploi de la force ou de la menace d'un tel emploi, situation qui serait acquise en cas d'établissement d'une sorte d'équilibre des menaces militaires que chaque État représente pour les autres, bref un monde multipolaire assez différent de celui qui se profile pour la première moitié du XXI^e siècle.

⁵ Certains États pourraient être des gagnants nets du changement climatique. Pour cela il faudrait qu'ils soient des gagnants au nouvel équilibre climatique qui s'établira d'ici quelques siècles sans être des perdants durant la longue phase de transition : en effet les principaux dommages pourraient ne pas être associés à l'équilibre final mais à la transition, qui peut être trop rapide pour autoriser une adaptation des écosystèmes et des populations humaines.

⁶ Évoquons ici le « théorème » formulé il y a quelques années par S. Barrett (1991), « Analyse économique des accords internationaux sur l'environnement : enseignements pour une convention sur le réchauffement de la planète », in OCDE, *Parer au changement climatique : quelques problèmes économiques*. Paris, éd. de l'OCDE : il existe des conventions internationales là où on n'en pas vraiment besoin et il n'existe pas là où on en aurait vraiment besoin.

notamment le principe de « responsabilité commune mais différenciée ». Cela montre qu'au niveau de la rhétorique de ce type de texte tout au moins, le sens du juste parvient à se faire une place dans la production des règles internationales là où la logique des intérêts aurait dû éviter toute référence de ce type. Acceptons donc cette idée et réfléchissons aux traductions que le sens du juste pourrait avoir dans la formation de règles internationales. Quelle est au juste la portée pratique de cette référence à l'équité ?

Deux axes d'intelligibilité représentent à mes yeux des prérequis pour ne pas se perdre en spéculations idéalistes. Le premier est l'inscription de l'équité et de la justice dans une logique englobante qui est celle des processus et ordres de justification. Le second vise l'effet en retour des modes de coordination de l'action commune sur la justification qu'il y a à mobiliser tel principe de justice plutôt que tel autre pour régler la répartition des droits et obligations.

2. Ordres de justification et critères d'équité

Premier axe : les critères du juste doivent être appropriés à la nature de la situation à coordonner. Il n'existe pas une conception substantive universelle de la justice qu'on pourrait appliquer à toute situation, même s'il est possible d'identifier quelques idées abstraites de portée générale derrière différentes conceptions substantives. C'est le cas par exemple des principes d'impartialité et d'égalité des chances. Une situation met en présence et engage à la fois des sujets humains et un monde d'objets. Dans une société dotée d'une culture et d'une organisation sociale, sujets et objets sont appréhendés en fonction d'un monde de significations qui leur confèrent une qualité. Autrement dit, sujets et objets ne sont pas mis en présence de façon brute et naturelle mais à travers la médiation d'un processus de qualification qui se cristallise dans des normes et règles. Il convient alors d'introduire ici l'idée que coexistent, dans nos sociétés démocratiques pluralistes, différents ordres sociaux de référence qui sont les matrices à l'intérieur desquelles les questions de l'évaluation juste, du mode de coordination approprié et de l'action juste sont pensées et reçoivent une solution en termes de procédures et de critères. Une situation bien constituée est une situation constituée entièrement à l'intérieur d'un ordre de justification donné ; elle met en présence des sujets et des objets qui sont adéquats à la qualification qu'ils reçoivent de l'ordre de justification à partir duquel elle est appréhendée. Une situation informe, contingente, met en présence de façon fortuite des êtres hétérogènes ; elle ne dispose pas de procédures de coordination préétablies aptes à résoudre les différends ou les problèmes. Elle est marquée par le sentiment de perte de sens et d'absence de repères. Il existe enfin des situations intermédiaires qui connaissent des embryons de structuration au sein d'un ordre, mais qui comportent encore des objets et sujets hétérogènes ou ambigus qui sont la source d'une hésitation entre les qualifications et épreuves issues d'ordres différents, d'où une certaine indécidabilité. Le problème du changement climatique semble bien relever aujourd'hui de ce type de situation intermédiaire.

À bien considérer les débats sur l'effet de serre, il en ressort que les quatre principaux ordres de justification légitime⁷ à être mobilisés comme référence sont les ordres civique,

⁷ Voir M. Walzer, *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*. Paris, Seuil, Coll. 'La couleur des idées', 1997 ; L. Boltanski et L. Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris,

industriel, domestique-traditionnel et marchand. La sollicitation de ces quatre ordres de référence conduit alors à la question : de quelle nature sont les problèmes à résoudre ? De quel ordre de justification relèvent-ils ?

S'agit-il de problèmes de nature civique ? On aurait alors à mobiliser des raisonnements sur l'égalité des sujets de base de la société considérée. Dans les travaux de chercheurs et d'experts, on voit souvent affirmée l'idée que tous les citoyens du monde devraient avoir accès à un certain nombre de biens et services de base ou qu'ils ont tous les mêmes droits sur l'atmosphère, posée comme bien commun de l'humanité. D'où l'un des critères souvent proposé comme étant l'archétype du critère de la distribution équitable : la répartition à chaque État au prorata de la taille de sa population⁸.

S'agit-il de faire fonctionner au mieux une machine à produire à l'échelle mondiale ? Si l'on inscrit le problème dans cet ordre industriel, c'est une logique des besoins dérivée des conditions courantes de la production qui s'impose : il convient de répartir à chacun selon son rôle et sa contribution à la production en cours, afin de lui permettre d'exercer correctement sa fonction productive et ce faisant, de répondre aux attentes des autres auxquels il est lié par la division du travail. Le critère agrégé qui exprime le mieux cette exigence est alors le PIB, indice de l'activité économique brute d'un pays. Remarquons que les pays du Sud qui refusent d'entrer dans la logique du Protocole de Kyoto adhèrent, pour eux-mêmes, à cette approche lorsqu'ils mettent en avant, pour justifier leur refus, l'argument que la moindre limitation apportée à leur liberté d'émission de gaz à effet de serre porterait atteinte à leur croissance économique et à leur développement. Ils rejoignent en cela les arguments du gouvernement américain, refusant de porter atteinte au niveau et au mode de vie du peuple américain...

S'agit-il d'instituer et de promouvoir une extension de rapports marchands ? C'est ce que craignent tous ceux qui s'époumonent en proclamant le slogan « le monde n'est pas une marchandise ». Cependant, bien que cela soit techniquement faisable, personne n'a proposé qu'une instance mondiale mette aux enchères les droits d'émission correspondant à un plafond mondial. Après tout, cela aurait été la solution la plus simple. L'argent recueilli aurait pu alimenter un Fonds international dédié au développement durable de la Planète. Le fait qu'il s'agisse du point aveugle du débat d'experts témoigne pour le moins, que d'autres dimensions que la dimension marchande sont en jeu. Néanmoins, le Protocole de Kyoto prévoit pour la première fois à cette échelle la possibilité d'un échange des obligations de réduction des émissions auxquelles les États signataires ont souscrit. Cela signifie bien que l'échange marchand comme opérateur de flexibilité stratégique et d'efficacité économique, mais aussi comme levier d'une certaine séparation opératoire entre équité et efficacité, ne peut pas être écarté de la situation.

Est-ce enfin un problème relevant de l'ordre domestique-traditionnel ? La référence courante au critère du *grandfathering*, le droit du grand-père, donne à penser que cette référence n'est pas dénuée de pertinence. L'atmosphère fait déjà l'objet d'usages depuis de fort nombreuses décennies puisque l'idée de voir reconnaître une « responsabilité historique »

Gallimard, Col NRF-Essais', 1991 et O. Godard, « Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel », *Revue économique*, **41**(2), mars 1990, pp. 215-241.

⁸ Voir par exemple S. Kverndokk, (1995), « Tradeable CO₂ Emission Permits: Initial Distribution as a Justice Problem », *Environmental Values*, **4**(2), pp. 129-148.

pour les émissions passées et d'en dériver des obligations de verser des compensations, que proposent certains⁹, nous fait remonter aux débuts de l'ère industrielle. Ces usages ont été faits au vu et au su de tout le monde et ils ont été acceptés jusqu'il y a peu, même si c'était dans la méconnaissance de leurs conséquences climatiques. On peut alors y voir des droits acquis de nature coutumière. Il serait alors contraire à l'éthique de violer de tels droits (action procéduralement injuste), même si c'est pour la « bonne cause » climatique. Si l'on accepte cette perspective, il serait non seulement irréaliste mais injuste d'ignorer qu'un certain nombre de pays ont construit leur développement autour de cet usage qui leur était reconnu par tous les autres. L'atmosphère en 1990 n'était pas un bien nouveau libre de tout usage. Elle n'était pas une manne nouvelle à répartir entre des personnes indifférenciées et sans histoire. Les bons modèles pour penser la répartition juste de l'accès à la capacité de l'atmosphère de recevoir des gaz à effet de serre seraient plutôt à rechercher du côté des situations de réforme agraire et de réforme foncière ou encore d'expropriation d'une propriété immobilière au nom de l'intérêt collectif. D'ailleurs, les pays qui revendiquent la reconnaissance des droits historiques des populations indigènes sur leurs territoires ancestraux, sur les ressources naturelles qu'elles abritent, ou sur leurs savoirs médicaux, utilisent le même fondement reliant les droits actuels à l'ancienneté des pratiques. Si leurs arguments sont jugés dignes d'attention dans ces cas-là, on voit mal comment ils pourraient être rejetés sans examen dans le cas du climat, sauf à céder à l'opportunisme dans la manière d'aborder les problèmes, c'est-à-dire à renoncer à la recherche d'une solution juste car justifiée.

Il existe ainsi quatre ordres de justification, qui correspondent à autant de façon de qualifier les situations et d'instituer le monde et qui débouchent sur des critères opérationnels de distribution juste qui sont sensiblement différents. D'où la première conclusion d'étape pour le raisonnement proposé ici, assez évidente : nous n'avons pas affaire à un critère unique d'équité. Il ne suffit cependant pas de reconnaître que l'on a affaire à une pluralité de critères possibles, ni même qu'ils sont défendus par des acteurs différents, ce qu'une observation élémentaire de la négociation rend manifeste. Il faut aussi reconnaître que chacun de ces critères n'est porteur d'une conception légitime et appropriée de l'équité de la répartition des efforts qu'à l'intérieur d'un certain ordre de justification, et pas en dehors. Il nous faut bien rapporter chaque critère à l'ordre de justification auquel il appartient. Ceci fait, la question du choix des critères opérationnels se trouve déplacée. Il ne s'agit plus en premier lieu de déterminer directement lequel des critères il faut employer dans la situation considérée, mais de s'interroger sur les rapports entretenus entre cette situation et les différents ordres de justification. La véritable question première n'est pas « comment procéder à une répartition juste ? », mais « de quelle nature est fondamentalement la situation ? ». Cette question se diffracte alors en sous-questions : dans quel tissu de relations sociales cette situation émerge-t-elle ? Quelles sont les qualifications pertinentes des agents et des objets, ceux qui sont actifs dans la situation et la rendent problématique ? C'est en fonction du jugement préalable porté sur la qualification de la situation elle-même qu'on pourra enfin apporter des éléments de

⁹ Voir M. Grubb (1995), « Seeking fair weather: ethics and the international debate on climate change », *International Affairs*, 71, (3), pp. 463-496. Dans un texte récent A. Gosseries (2003), « Historical emissions and free-riding », in L.H. Meyer (ed.), *Justice in Time - Responding to Historical Injustice*. Baden-Baden, Nomos, forthcoming 2004, cherche à dégager des obligations de compensation pour les générations actuelles des pays du Nord même lorsqu'elles ne peuvent pas être légitimement tenues pour responsables des actions de leurs ancêtres : il suffit, à ses yeux, qu'elles en soient les bénéficiaires et que les populations des pays du Sud en soient, directement ou indirectement, les victimes.

réponse au problème du choix des critères de répartition. Pour dire les choses de manière lapidaire, les problèmes de *justice* sont d'abord encadrés par des problèmes de *justesse*.

3. L'effet en retour des modalités de coordination

Deuxième axe d'intelligibilité, pour aller plus loin dans l'exploration de la situation : la nature des critères à utiliser pour régler l'allocation internationale d'obligations de réduction des émissions des uns et des permis d'émission des autres doit être appropriée à la procédure effective de coordination qui va être choisie dans le régime de régulation. Même si les deux étapes que sont le choix d'une répartition et la mise en oeuvre d'un mode de coordination sont séparables sur le plan opératoire, la mise en forme intellectuelle du problème de la répartition juste n'est pas séparable du choix d'un régime de coordination et de régulation, alors qu'on pourrait être tenté de considérer ce dernier comme purement instrumental, une fois que les arbitrages sur la répartition juste auraient été faits. Il est donc nécessaire d'ajuster l'un à l'autre le choix des instruments de coordination et les critères opérationnels d'une répartition équitable. Cet ajustement ne concerne pas seulement la dimension opérationnelle de ces critères, mais également et peut-être plus étonnamment, les conceptions mêmes de l'équité qui sont pertinentes. La raison en est assez simple : le choix des instruments opérationnels de coordination emporte la décision sur la qualification de la situation et donc sur le ou les ordres de justification jugés pertinents *in fine* pour servir de référence aux arbitrages sur la coordination. Or de cette qualification dépendent également les conceptions pertinentes de l'équité.

Ainsi, pour établir un régime impératif de coordination internationale, les gouvernements peuvent vouloir définir des obligations quant aux moyens à mobiliser par chacun (les fameuses politiques et mesures réclamées par l'Union européenne avant Kyoto). Par exemple il peut s'agir des politiques de recherche et développement ou d'investissement public ; le problème d'équité est alors de déterminer le montant minimal d'investissement qui peut être attendu de chacun. Ces gouvernements peuvent également vouloir contraindre les agents non gouvernementaux (entreprises, consommateurs) par la réglementation et l'édiction de normes technologiques communes. Ils peuvent mettre en place un système de permis d'émission négociables. Ils peuvent encore viser - on n'en parlait plus trop, mais certains remettent aujourd'hui cette idée sur le tapis¹⁰ -, la mise en place d'une taxation internationale du carbone, etc.

Ma thèse est donc la suivante : le type de coordination internationale retenue a une incidence sur la manière de juger du caractère juste ou injuste des droits et obligations imputés à chaque État. Ainsi, point qui sera développé plus loin, l'appréciation de la

¹⁰ Voir par exemple R. Cooper (2001), « The Kyoto Protocol : a Flawed Concept », *Environmental Law Review*, 31(12), pp. 11484-11492. On peut se demander quel est le sens du retour des propositions de taxation à l'échelle internationale puisque les raisons qui ont conduit à l'éviction de cet instrument en 1992 sont encore plus actives aujourd'hui. Outre les aspects idéologiques (trouver une proposition qui puissent se rapprocher de la taxe Tobin sur les transactions financières internationales), l'explication la plus pertinente par sa constance est la suivante : lorsqu'il existe une chance sérieuse de faire aboutir une action publique de prévention du risque climatique autour d'un instrument donné, on voit les opposants à toute action se rassembler en chœur pour défendre une autre option d'instrument, alors parée de toutes les vertus. Dans les années 90, les permis négociables ont servi à disqualifier la taxation des gaz à effet de serre. Dans les années 2000, la taxation revient comme moyen de faire obstacle aux permis négociables au moment où ceux-ci sont sur le point d'être mis en œuvre...

répartition juste des émissions ne pourra pas être la même selon que permis et obligations sont échangeables ou non transférables : l'organisation d'un marché international de permis modifie les termes du problème d'une allocation initiale équitable de ces permis.

C'est ainsi pour deux raisons qu'il n'existe pas de critères universels d'équité : d'une part il existe plusieurs ordres de justification qui donnent leur légitimité à des critères différents ; la validité de ces critères dépend alors de la qualification de la situation redevable d'un raisonnement en termes d'équité ; d'autre part le mode de coordination internationale choisi en aval d'une répartition d'obligations a un effet en retour sur la définition d'une répartition juste des droits et obligations. C'est ce que permet de montrer l'étude du critère de répartition au prorata de la taille de la population.

4. L'exemple du critère d'allocation par tête

Le critère de l'allocation des droits d'émission par habitant est souvent proposé comme norme évidente d'une répartition équitable. Son application exclusive et immédiate impliquerait de tels transferts internationaux de ressources et un tel bouleversement des économies nationales que personne ne songe réellement à organiser l'action de court terme sur cette base. En revanche, nombreux sont les experts à se rallier à un critère de convergence à long terme des émissions par habitant, qui permet de prolonger ce critère en dynamique. C'est un attracteur simple aux fondements apparemment indiscutables. Sa justification appartient manifestement à l'ordre civique : ne proclame-t-on pas ici et là que chaque citoyen du monde a un droit d'accès égal aux bénéfices de l'atmosphère, réputée appartenir à tous ? Pour certains analystes, il s'agit là du critère de l'équité par excellence. La seule raison qui ferait obstacle à son déploiement serait le réalisme, celui qui m'a conduit plus haut à faire référence au principe « victime payeur » pour régler les rapports au sein d'une société d'États seulement mus par leurs intérêts. Ce qui serait équitable ne serait pas réaliste et ce qui serait réaliste ne pourrait pas être équitable !

Cette mise en scène de l'opposition d'un critère supérieur d'équité, qui serait la répartition égale par habitant et devrait s'imposer par évidence éthique, et du réalisme politique qui conduirait à privilégier d'autres critères dans l'immédiat est à la fois fautive et trompeuse. D'abord, il s'agit là d'un critère d'équité parmi d'autres, qui ne peut pas être tenu pour le critère d'équité. Ensuite, contrairement aux apparences, sa supériorité n'est pas établie. J'irai même jusqu'à affirmer que, parmi les principaux critères en discussion (PIB émissions de 1990 et population), c'est celui qui est finalement le moins justifié, compte tenu de la nature de la situation qui est celle de la coordination internationale pour préserver de façon économique efficace le climat d'une interférence humaine dangereuse. Quel est donc le problème de coordination que nous avons à régler avec des politiques de l'effet de serre ?

4.1. Un problème de nature civique ?

S'agit-il, avec la question climatique, de régler un problème de nature civique, comme le serait la répartition de droits de vote entre tous les citoyens d'un pays ou de droits premiers constitutifs de la personne humaine et du citoyen libre ? Nous nous sommes déjà posé la question plus haut. Il s'agit à présent de l'explorer de façon critique. L'émission de gaz à effet

de serre se rattache-t-elle au socle des droits fondamentaux des personnes, ces droits minimaux sur lesquels on ne saurait transiger, quels qu'en fussent les avantages, comme dans la vision rawlsienne des choses¹¹ ? Pour s'inscrire dans cette logique, il faudrait voir quels sont les attributs des émissions de gaz à effet de serre qui justifieraient que l'émission de tels gaz puisse être tenue pour un droit fondamental attaché à l'existence ou à la dignité même de la personne. On ne trouve évidemment rien de tout cela, même si on trouve des notions proches comme la revendication d'un droit d'accès minimal à l'énergie pour survivre sur cette planète, ou un droit au développement. Mais droit au développement et droit d'accès minimal à l'énergie, pour autant qu'ils deviennent des droits internationalement reconnus, ne font pas de l'émission de CO₂ et d'autres gaz un droit essentiel dont la reconnaissance s'imposerait au nom de l'équité et qui aurait prééminence sur d'autres considérations : entre ces nouveaux droits et l'émission de gaz à effet de serre, il y a une médiation par la technologie et par l'économie ; concrètement, il existe une pluralité de solutions techniques permettant de donner accès à l'énergie et elles impliquent des profils d'émission très différents. Ce n'est donc pas l'émission de CO₂ en tant que telle qui pourrait être constitutive d'un droit essentiel de la personne.

Ce fondement est d'autant plus problématique qu'il s'agit de répartir ces droits, non pas aux personnes, ce qui devrait être le cas s'il s'agissait d'un attribut essentiel de la personne, mais à des États, et qui plus est dans un contexte où les États pourront s'échanger largement les quotas attribués à travers l'instrument des permis négociables. La visée de la répartition internationale d'obligations de réduction s'inscrit ici dans la perspective de création d'un marché international de permis d'émission. A minima, cette visée suppose que les États puissent vendre une partie des quotas en leur possession sans violer le droit des personnes relevant de leur souveraineté. Elle implique manifestement que les États ne reçoivent pas les permis d'émission dans le but de les restituer à chaque personne résidant sur leur territoire et que les permis en question doivent être d'une nature telle qu'ils puissent être détachés d'un titulaire personnel. Cela confirme qu'il n'est pas défendable de voir dans l'émission de CO₂ un attribut essentiel à la dignité de la personne humaine. De tels attributs sont en effet, en droit français, non cessibles et non vénaux. Personne n'a le droit d'aliéner une partie de son corps sur le marché, pas plus qu'un citoyen n'a le droit de vendre son droit de vote aux élections. Pour les éléments du corps qui sont détachables de la personne sans porter atteinte à son intégrité, telles certaines substances reproductibles (le sang, moelle épinière, peau), ou certains organes redondants (reins), notre pays a retenu le principe du don sans contrepartie et en a encadré ou limité l'exercice. Ce n'est donc pas de ce côté qu'on pourra trouver un fondement à une répartition égale par tête.

Tournons notre regard vers un autre horizon d'argumentation. Il convient de ne pas tenir pour insignifiant l'énoncé du problème posé : il s'agit bien de répartir des droits et obligations entre des États. Tels sont les sujets pertinents de la situation. C'est alors la théorie de la souveraineté politique des États et de leur égalité formelle au sein de la société des États qui devrait former le soubassement de l'argument. Si donc on jugeait pertinent de déployer une logique civique, c'est au niveau des États qu'il conviendrait d'appliquer le critère de

¹¹ Pour J. Rawls (*op. cit.*) les biens sociaux premiers se répartissent en deux catégories : les libertés de base qui sont inconditionnellement égales entre toutes les personnes et les autres biens premiers auxquels s'applique le principe de différence. Ce principe signifie qu'il est possible de s'écarter d'une répartition égalitaire si et seulement si les inégalités introduites se font en fait au bénéfice des plus mal lotis.

l'égalité civique. Il faudrait alors attribuer le même quota au Luxembourg et à la Chine populaire, de même que ces pays disposent d'un même droit de vote à l'ONU. Chacun le sait, « un pays - un vote », telle est la loi civique internationale. Je ne vois pas d'inconvénient à considérer cette solution parmi d'autres également dignes d'attention dès lors que permis et obligations seraient échangeables, mais je n'ai pas vu dans la littérature que cette solution soit explorée de manière quelque peu avancée... Je vois dans cette lacune d'une littérature par ailleurs abondante l'indice que, manifestement, la nature de la situation à laquelle nous sommes confrontés avec le problème du climat n'est pas un problème de nature civique, bien qu'on ait voulu introduire un critère qui corresponde à cette nature de situation.

La mise en œuvre de ce critère soulève encore d'autres problèmes de cohérence dans les fondements recherchés. Je voudrais seulement considérer la dimension intergénérationnelle de la question.

4.2. L'indétermination fondamentale de l'exigence d'égalité intergénérationnelle

Si d'aventure on considérait qu'il était essentiel du point de vue de l'équité que l'on instaure une répartition égalitaire des droits d'émission de CO₂ entre tous les habitants de cette planète, et que cette exigence doive l'emporter sur tout autre, les raisons justifiant qu'il en soit ainsi devraient être suffisamment impératives pour devoir également s'imposer comme règle de répartition entre les différentes générations successives. Les mêmes raisons qui plaideraient pour la prééminence d'un critère d'équité intra-générationnelle devraient également opérer pour instaurer l'équité inter-générationnelle. Or l'exploration de cette voie débouche sur une impossibilité pratique de mise en œuvre non arbitraire de ce critère d'égalité. Nous sommes dans l'impossibilité de déterminer avec une précision pertinente ce que seraient les droits d'émission des générations présentes sous contrainte d'égalité stricte avec les droits d'émission de toutes les autres générations. Il ne s'agit pas là d'une indétermination qui porterait sur quelques chiffres après la virgule, comme nous allons le voir.

Prenons les scénarios démographiques proposés par l'ONU. A l'horizon 2100, la population mondiale pourrait être comprise d'après les projections utilisées par le rapport 1995 du GIEC, entre 6 et 17 milliards d'habitants, 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 (tC) pour atteindre un niveau de concentration atmosphérique ne dépassant pas respectivement 450 et 650 ppmv¹². 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 moyennement 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

¹² Voir J.P. Bruce, H. Lee et E.F. Haites (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).

objectif de concentration atmosphérique plus exigeant, combiné à une croissance démographique mondiale élevée, réduirait d'un facteur trois le quota individuel attribuable par rapport au scénario précédent, et imposerait une division par deux en moyenne des émissions courantes dans le monde¹³. Dans ce calcul, j'écarte les scénarios extrêmes à 1000 ppmv ou le retour à 250.

Ainsi, la structure logique de la situation intergénérationnelle est que le droit d'émission des générations présentes va dépendre de la taille de la population future et donc des choix futurs en matière de procréation des générations qui vont leur succéder. Or, on est fondé à poser que les choix de procréation de chaque génération engagent sa propre responsabilité : chaque génération dispose collectivement du pouvoir de moduler la taille de sa descendance. La démographie, comme l'économie, s'articule à des choix faits *in fine* par des personnes individuelles. De plus, la plupart des États ont des politiques explicites en matière de population. 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 non seulement de ses propres choix de procréation, mais aussi des libres choix de procréation faits 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 aux générations présentes d'assumer seules, par « prudence éthique », les conséquences de choix qui seraient faits librement après elles par d'autres qu'elles, et de déterminer leurs propres droits sur la base de ce qu'on peut appeler un « scénario démographique du pire » ? En faisant cela, elles feraient preuve de démesure morale puisqu'elles choisiraient de porter sur elles la charge des décisions qui sont prises par d'autres qu'elles ; cette prétention exorbitante à tout prendre sur soi ne respecterait pas le statut d'agent moral des générations à venir, implicitement traitées comme des irresponsables. Ce serait de toute façon inscrire la détermination des droits dans une logique de pari sans qu'aucune garantie quant à l'égalité intergénérationnelle des droits puisse prévaloir puisque, par définition, rien ne pourrait garantir que ce scénario du pire se réalise vraiment. C'est donc l'idée même d'égaliser les émissions par tête à travers le temps qui se révèle être une idée contestable sur le plan moral et totalement dénuée de viabilité pour déterminer les droits des générations présentes. Par voie de conséquence, quel sens peut-il y avoir à faire de l'égalité des droits d'émission partagés par les générations présentes la loi suprême puisque les justes droits à partager ainsi sont indéterminés ?

Si l'on demeure malgré tout attaché à l'idée d'égalité pour régler la répartition des droits d'émission, il convient d'opérer un déplacement, d'ailleurs celui-là même que désigne la définition du développement durable proposée par le rapport Brundtland¹⁴ : l'objectif du développement durable est de satisfaire les besoins du présent tout en préservant la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. Il est impossible de raisonner sur les droits sans prendre en compte les capacités. Dès lors que les générations à venir, considérées solidairement à partir de notre présent, auront la capacité de faire en sorte que la population

¹³ 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.

¹⁴ Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1988), *Notre avenir à tous*. Montréal, Éd. du Fleuve.

mondiale se stabilise par exemple au niveau de 6 milliards d'habitants, sans porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes d'avoir une descendance, qui sont malgré tout des droits faibles¹⁵, la génération présente pourrait légitimement déterminer sa part sur la base d'un scénario de ce type, ce qui lui autoriserait un niveau d'émissions trois fois plus élevé que dans le scénario de « prudence éthique ».

Ce raisonnement permet de recadrer le problème à résoudre. L'égalité à promouvoir n'est pas celle des émissions par tête effectivement réalisées par chaque État 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 le critère de la stricte égalité des émissions réalisées par habitant à travers les générations. Les motifs mêmes qui pourraient conduire par intuition à mettre en avant le critère d'une répartition égale des droits d'usage de l'atmosphère entre tous les humains conduisent ensuite par raison à remettre en cause une telle approche.

5. Ce que change la prise en compte de l'existence d'un marché international de permis d'émission

Rappelons la thèse énoncée plus haut. Le choix d'un instrument de coordination a un effet en retour sur la formulation du problème du juste et sur la norme du juste. Les permis négociables sont un instrument de ce type et c'est cet instrument dont le Protocole de Kyoto a jeté les bases¹⁶. Quels en sont les effets ? La première conséquence est que la répartition juste ne pourra pas être la même selon qu'il s'agit de définir une répartition finale intangible, comme celle qu'instaureraient des quotas nationaux non transférables, ou une répartition primaire de droits conçus pour pouvoir ensuite être échangés. À l'évidence, sauf dans le cas où la répartition primaire serait d'emblée la répartition économiquement efficace, la possibilité d'échange va conduire à rebattre les cartes et les émissions réalisées seront différentes de la répartition primaire. Si par hypothèse la répartition primaire avait été réalisée en fonction d'un critère d'égalité par tête, la logique de l'échange va défaire cette égalisation. En voyant dans le marché un opérateur de restauration d'une efficacité économique qui aurait été mise à mal par une répartition primaire égalitaire des droits, il ressort que l'engagement d'échanges de permis fait surgir un surplus économique. Ces gains supplémentaires vont eux-mêmes poser un problème de répartition juste, compte tenu de l'état de la répartition primaire. Là encore, la procédure de coordination impose sa logique propre qui fait retour sur la norme du juste au stade de la répartition primaire.

5.1. De la répartition des gains de l'échange

¹⁵ Comme le soulignait H. Jonas (2000), *Évolution et liberté*. Paris, éd. Payot et Rivages, pp. 167 et sv, le droit des personnes à avoir une descendance est un droit faible, c'est-à-dire un droit qui ne crée pas d'obligations pour autrui d'apporter tous les moyens à la réalisation de ce droit et qui peut être encadré par des mesures publiques incitatives ou dissuasives au vu de différentes considérations sociales d'intérêt général.

¹⁶ Voir O. Godard et C. 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.

La logique de l'échange sur un marché concurrentiel n'est pas neutre du point de vue de la répartition des gains de l'échange, même si l'on accepte l'idée de base que, lorsqu'il est librement consenti, l'échange est nécessairement avantageux pour les parties à l'échange au regard de la répartition initiale des obligations de réduction des émissions¹⁷. En effet, l'équilibre des transactions sur un tel marché est alors déterminé à la fois par cette répartition initiale des obligations et par les caractéristiques objectives des parties en présence, caractéristiques synthétisées par les fonctions de coût marginal de réduction des émissions. C'est ce que montre la figure 1 dans le cas où deux groupes d'agents – je pense évidemment à une représentation agrégée de deux groupes de pays, ceux du Nord et ceux du Sud – ont des fonctions de coûts marginaux de réduction des émissions d'allure contrastée à partir d'un point Z qui correspond à la situation courante avant accord sur la réduction des émissions. Admettons que la répartition initiale des obligations fixe un effort commun représenté par le point I. Cette répartition entraîne des coûts totaux très différents (aires IDZ et ICZ) pour les deux groupes de pays. Faisons intervenir un marché concurrentiel¹⁸ d'échange des obligations de réduction dont nous représentons les résultats agrégés pour les deux groupes de pays. La quantité échangée, achetée par les uns et vendue par les autres, est x . Dans le cas représenté où le groupe des pays qui ont le coût marginal le plus élevé au point I, c'est-à-dire les acheteurs, est aussi celui dont la fonction de coût marginal a la pente la plus forte, la logique de l'échange concurrentiel fait que le gain à l'échange du groupe de pays acheteurs (aire ADE) est plus élevé que le gain retiré par les vendeurs dont la fonction de coût marginal a une pente plus faible (aire ABC). Ce résultat¹⁹ est affaire de géométrie : l'un des côtés de chaque triangle ayant la même valeur x , c'est la pente qui détermine l'aire de chaque triangle ; plus la pente est forte, plus l'aire est grande²⁰.

¹⁷ Il peut cependant exister des cas où l'un des échangistes est indifférent et l'autre capte la totalité du gain de l'échange. Par ailleurs, lorsque l'échange engendre des externalités, l'idée qu'il est toujours non-perdant pour toutes les parties concernées peut être prise en défaut. C'est ce que montre R. Guesnerie (1998), « Peut-on toujours redistribuer les gains à la production et à l'échange : un retour en pointillé sur Ricardo et Heckscher-Ohlin », *Revue économique*, 49(3), pp. 555-579, dans un modèle de commerce international où la spécialisation autorisée par l'échange a des effets macroéconomiques asymétriques sur un progrès technique endogène, ce qui se traduit en dynamique par une amplification des écarts de revenu des deux pays. Un autre exemple se présente lorsqu'on fait intervenir les différences internationales de fiscalité sur des biens complémentaires des permis d'émission ; dans le contexte du Protocole de Kyoto, il peut surtout s'agir de différences de fiscalité sur les intrants énergétiques. Dans ce dernier cas l'échange reste avantageux pour les entreprises qui prennent part à l'échange, mais peut être au détriment de l'État dont la fiscalité est la plus lourde ; voir O. Godard (2001), *Permis transférables nationaux et politiques environnementales. Conception et application*, Paris, Éd. de l'OCDE, p. 16.

¹⁸ Je ne suppose donc pas que chaque groupe de pays constitue, dans l'échange, un bloc monolithique, ce qui invaliderait l'hypothèse d'un marché concurrentiel et conduirait à se placer en situation de confrontation d'un monopole et d'un monopsonne.

¹⁹ Dans ce raisonnement, je délaisse le passage des coûts technico-économiques aux variations d'utilité, le problème des taux de change et les éventuels effets d'équilibre général. Il s'agit donc de pointer un problème à considérer ultérieurement de façon plus précise et outillée.

²⁰ On obtient le même résultat avec des fonctions de coût marginal non linéaires concaves tant que la pente du groupe de pays vendeurs au voisinage de la valeur d'équilibre p demeure moins forte ou égale à celle du groupe de pays acheteurs.

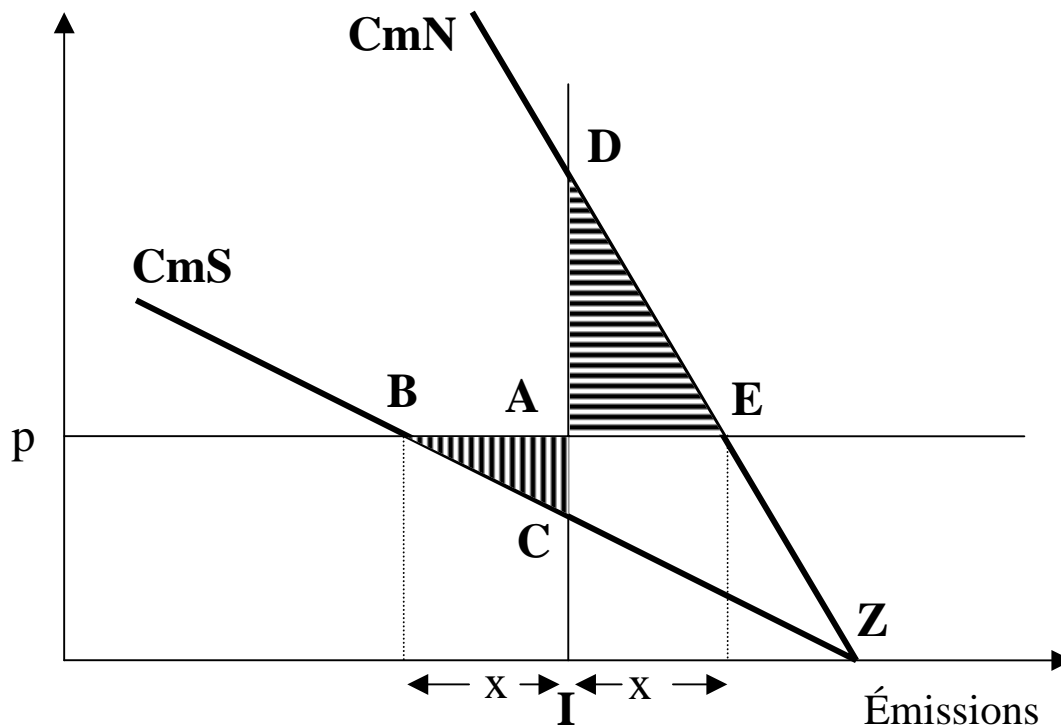


Figure 1 : le partage des gains de l'échange entre deux groupes de pays

Dans le contexte d'une extension aux pays du Sud du régime adopté à Kyoto pour les pays industriels de l'Annexe 1, si l'on admet que les pays du Nord sont ceux dont les coûts marginaux associés à la répartition initiale des obligations sont les plus élevés et que ce groupe de pays a aussi la pente la plus élevée (le coût marginal d'obtention des réductions d'émission s'accroît assez rapidement), alors la logique d'un marché concurrentiel sera de permettre aux pays du Nord de gagner davantage de l'existence du marché que les pays du Sud. Cette asymétrie des gains retirés de l'échange pose à l'évidence un problème d'équité. Ce dernier peut être pris en compte de deux façons : ou bien, en organisant les échanges sur des bases différentes d'un marché concurrentiel (notion de « commerce équitable » des obligations de réduction, par exemple à un prix conventionnel défini politiquement dans le cadre de l'organe exécutif de la Convention climat), ou bien en modifiant la répartition initiale des obligations de façon à compenser par avance l'iniquité du partage des gains opéré par un marché concurrentiel. Dans les deux cas, on constate que la présence de la possibilité d'échange et la solution trouvée au problème du partage équitable des gains de l'échange interfèrent avec le contenu de la répartition primaire considérée juste. Le fait d'introduire un marché modifie l'appréciation de la justice de l'allocation des obligations entre pays. Tel est le premier résultat important.

5.2. Une transformation de la nature du problème de justice

L'introduction de la possibilité d'échanger des permis a une autre incidence, encore plus importante pour la structure du problème de justice de la répartition de ces permis. Elle

transforme un problème de justice topique²¹, clos sur la répartition de l'accès à un bien physique donné, en l'occurrence la capacité de l'atmosphère à absorber et recycler des émissions de gaz à effet de serre, en un problème large de justice distributive où, à l'horizon, se trouve mis en jeu rien de moins que la répartition juste de la richesse mondiale. Pour le partage équitable d'un gâteau entre des enfants on ne propose pas de réformer toute la société, mais on se donne des règles valables pour le problème délimité et contextualisé considéré. De la même façon, lorsque le problème climatique est considéré de façon topique et qu'il est possible de le limiter intellectuellement à un problème d'accès à l'atmosphère, le raisonnement peut se clore sur le problème posé sans prétendre résoudre à cette occasion toutes les inégalités du monde. Cette approche correspond en fait à un autre problème que celui de Kyoto et de sa suite : un problème de répartition finale de droits d'émission non transférables.

Le fait que l'on instaure un marché transforme les obligations de réduction des gaz à effet de serre en autre chose. Une obligation transférable sur un marché a une valeur marchande. La circulation des obligations participe désormais, à travers la monnaie, de celle de richesses universelles. Elle s'inscrit dans le grand mouvement de circulation de l'ensemble des biens que l'on peut vendre et acheter. De ce fait, ce qui est réparti, ce n'est pas fondamentalement le droit physique d'émettre des gaz à effet de serre puisque ce droit va être redistribué en fonction des circonstances de l'échange, mais c'est l'accès à des parcelles de la richesse économique dans un système de biens qui sont tous dépositaires de cette richesse. A travers la répartition de permis d'émission, c'est de la richesse que l'on distribue. Dès lors, il n'y a plus lieu de se focaliser sur le problème de l'équité des droits d'accès à l'atmosphère considéré comme un problème en soi. Du fait de la possibilité d'échange, ce problème n'est plus séparable du problème plus général du partage de la richesse en général, et en particulier de toutes les richesses naturelles que les États se sont appropriées au gré des contingences de l'histoire et de la géographie, par exemple le pétrole du Moyen-Orient.

Le désenclavement du problème climatique qu'entraîne l'échange transforme donc un problème de justice topique en un problème dépendant d'arbitrages sur la conception de la justice globale à l'échelle de la société humaine tout entière. L'introduction du marché de permis rendait possible la prise en compte d'un critère de répartition égalitaire des permis d'émission en écart avec les besoins, alors que l'approche en termes d'obligations non transférables rendait totalement impossible la sélection de ce critère dans un processus d'adhésion volontaire des parties. Dans le même temps cette introduction sape les fondements éventuels²² d'une telle répartition égalitaire qui se focaliserait sur les seules émissions de gaz à effet de serre. Le malheur est que le problème désenclavé semble encore plus difficile à résoudre, en théorie comme en pratique, que le problème topique : on ne voit aucun signe que l'humanité parvienne à s'accorder sur une norme de répartition juste de l'ensemble des richesses naturelles et encore moins de la totalité de la richesse mondiale. Cela tient à la fois à la pluralité des conceptions concurrentes d'une société organisée selon un principe de justice

²¹ L'opposition que j'établis ici entre justice topique et justice globale est proche de la distinction entre justice locale et justice globale avancée par Jon Elster (1992), *Local justice*. New-York, Russell Sage Foundation. Le terme « topique » est ici plus juste que celui de « local » qui, dans le contexte de l'effet de serre, conduirait sur de fausses pistes.

²² Se reporter à la discussion des sections précédentes.

et au fait que la gouvernance mondiale ne peut aujourd'hui pas reposer sur un gouvernement mondial démocratique de plein exercice.

Au total, à la suite de l'introduction de l'échange des permis, il n'est plus possible d'en rester à une approche topique de la justice mais on ne sait pas résoudre le nouveau problème de justice distributive désormais posé car il est suspendu à la résolution d'un problème plus général de justice distributive globale. Ce à quoi nous avons désormais affaire, c'est à un problème de justice intermédiaire entre justice topique et justice globale ou, en termes dynamiques, à un problème dont l'énoncé nous fait osciller sans cesse de la justice topique à la justice globale sans point d'arrêt non arbitraire.

6. De la problématique de l'équité à celle de l'acceptabilité

Si quelqu'un s'intéresse à l'art de la rhétorique qu'il convient de pratiquer dans l'enceinte des négociations internationales sur l'effet de serre, il lui faut certainement apprendre à manier le langage des vœux pieux quant à la nécessité de trouver des solutions justes et équitables de répartition des efforts et des droits. Il pourra alors avancer ses pions sur l'échiquier de la négociation en habillant ses propositions dans un discours empreint d'humanisme et de sens de l'équité. Mais il serait avisé de ne point trop croire à son habileté. En revanche, si quelqu'un est réellement intéressé à comprendre ce que sont les exigences de l'équité dans un contexte international comme celui du problème de l'effet de serre, il devra d'abord reconnaître que les conditions politiques et institutionnelles ne sont pas réunies pour déployer de façon authentique et pertinente un raisonnement en termes de justice et d'équité dans le contexte de ces négociations. Il devra alors se rabattre, ce que font d'ailleurs implicitement la plupart des experts, sur des problématiques de l'acceptabilité.

L'approche de l'acceptabilité s'énonce de la façon suivante : est-il possible de trouver un ensemble de règles du jeu tel que toutes les parties dont la participation est requise pour que l'action commune soit efficace par rapport à son objet puissent adhérer librement ? Cela implique, sauf exception sur laquelle on ne peut pas miser, que chaque partie puisse considérer qu'elle gagnerait à un régime coordonné par comparaison avec l'absence d'un tel régime. En effet la loi d'airain de la coordination internationale est qu'aucun pays qui compte ne doit se juger perdant avec les règles du jeu proposées. Si les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre s'estimaient devoir être perdants, ils ne rentreraient pas dans le jeu et le jeu perdrait toute signification pratique car ce sont les gros émetteurs qui détiennent la solution du problème. Il faut donc trouver les moyens d'impliquer tout à la fois les États-Unis, la Chine, l'Inde, le Brésil, la Russie et l'Europe et quelques autres encore. Si l'on découvre de telles règles du jeu, elles seront jugées viables et on s'empressera de les déclarer équitables, mais il ne faudra pas s'y tromper !

Observons comment les experts économiques²³ ont abordé le problème de la répartition équitable. Puisque aucun critère ne semble pouvoir porter le sens du juste, on établit des formules qui les combinent avec différentes pondérations et on en détermine les conséquences pour chaque Partie. C'est alors au vu des conséquences sur l'acceptabilité des

²³ Voir par exemple P. Bohm and B. Larsen (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.

formules que l'on juge de leur qualité. Cette manière de faire montre bien que les combinaisons de critères ne servent pas à juger le juste puisqu'elles sont elles-mêmes jugées par un méta-critère d'acceptabilité. Ce faisant, le discours sur l'équité et la justice se trouve instrumentalisé comme moyen indirect de mettre en oeuvre une solution simplement acceptable.

On dit souvent que la recherche de l'équité accroît l'acceptabilité d'une mesure ou d'une règle au regard des différentes parties concernées. En fait, cela dépend beaucoup du type de théorie de l'équité à laquelle on se réfère. Si, dans une conception conséquentialiste de la justice, on interprète l'équité comme une répartition aux États au prorata de leur population, cette solution n'améliore certainement pas l'acceptabilité du régime de coordination aux yeux des pays qui ont le ratio « émissions par tête » le plus élevé. En revanche, si l'on songe à une conception procédurale de la justice qui insiste sur l'équité d'accès et de participation au processus même de négociation, la proposition est largement recevable. Mais alors la discussion sur les critères de répartition devra pour l'essentiel être abordée en termes d'acceptabilité. Autrement dit le langage des critères qui s'est d'abord développé au sein d'approches centrées sur la recherche du juste devient *in fine* l'instrument privilégié d'approches centrées sur l'acceptabilité.

À cet égard, le thème de la convergence à long terme des émissions par tête est d'une ambiguïté rare car, tel qu'il est souvent présenté, on ne sait pas si l'on vise une convergence des émissions réalisées ou une convergence des droits d'émission par habitant au stade de la répartition primaire de droits transférables. Dans le premier cas, le thème caresse l'utopie à long terme d'un monde devenu homogène du point de vue des émissions de gaz à effet de serre, c'est-à-dire, pour la plus grande part, dans son usage de l'énergie d'origine fossile. Cette utopie n'a pas de fondement dans le monde réel car le long terme n'effacera pas toutes les bonnes raisons qui font que les émissions par habitant diffèrent d'un pays à l'autre (niveau de développement industriel et spécialisation internationale, modes de transport, types d'agriculture, technologies de production électrique, taille du pays, climat du pays, etc.). Dans le second cas, le thème de la convergence laisse entrevoir un consentement croissant des pays les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre à transférer des ressources financières importantes aux petits émetteurs à travers l'échange. Comme si la loi d'airain qui pèse à court terme allait s'alléger au fur et à mesure que le temps passe. Dans ce second cas, le thème caresse en fait l'utopie d'un développement tel d'une gouvernance mondiale multipolaire que la société des États aurait abouti à la formation d'un gouvernement mondial ayant le pouvoir d'imposer aux États nationaux des règles du jeu non parétiennes, c'est-à-dire des règles qui ne sont pas conçues pour être avantageuses pour chaque partie concernée, mais qui peuvent infliger des coûts non compensés à certaines d'entre elles au nom de l'intérêt supérieur de l'Humanité. Je laisse au lecteur le soin de se demander laquelle des deux utopies est la plus utopique pour structurer les négociations post-Kyoto. Dans un cas comme dans l'autre, il convient certainement de résister à l'idée que la convergence des émissions par tête représente l'incarnation même d'une répartition juste.
