HAL
open science

Les enjeux des négociations sur le climat

Olivier Godard

To cite this version:

Olivier Godard. Les enjeux des négociations sur le climat : De Rio à Kyoto : pourquoi la Convention sur le climat devrait intéresser ceux qui ne s'y intéressent pas. Futuribles, 1997, 224, pp.33-66. halshs-00624074

HAL Id: halshs-00624074

https://shs.hal.science/halshs-00624074

Submitted on 15 Sep 2011

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

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

Paru dans la Revue *Futuribles*, n° 224, octobre 1997, pp. 33-66

Les enjeux des négociations sur le climat

De Rio à Kyoto :

pourquoi la Convention sur le climat devrait intéresser ceux qui ne s'y intéressent pas

Olivier Godard[1]

Chacun sait qu'un train peut en cacher un autre. Qui prête aujourd'hui attention à la préparation de la conférence de Kyoto, troisième session de la conférence des Parties de la Convention cadre sur le changement climatique qui se tiendra dans cette ville japonaise du 1er au 13 décembre 1997 ? On en espère pourtant une avancée décisive de l'action des Etats afin de limiter l'ampleur du changement du climat de la planète à l'horizon du siècle prochain. Cachés par ce premier train, cette conférence a d'autres enjeux non moins importants pour un pays comme la France. Le tour pris par cette négociation pourrait bien avoir des conséquences très durables pour les choix économiques et sociaux de notre pays. Il n'est par exemple pas exclu que se décide en cette ville lointaine, de façon certes indirecte mais néanmoins très nette, de la politique énergétique que la France adoptera à partir de 2015, lorsque viendra l'heure du remplacement de son parc électronucléaire. Comment cela serait-il possible ? Y a-t-il là-bas un complot anti-français visant à contraindre notre pays ? Point n'en est besoin. Il n'est besoin que d'une succession de choix faits par la France et l'Union européenne et du déroulement implacable des lois non écrites de la coordination internationale.

La conférence de Kyoto peut aussi être l'occasion de saisir ou de ruiner définitivement la possibilité de mettre sur pied une politique de l'effet de serre qui apporte un 'double dividende' : la prévention du risque climatique, d'un côté, la réorientation des signaux économiques en faveur d'une économie plus efficace et d'une solution durable à un problème aussi décisif que l'emploi, de l'autre côté. Obtenir un tel double dividende serait possible à partir du levier que donnerait une réforme fiscale incorporant soit une taxe sur les émissions de gaz à effet de serre, soit la mise aux enchères de permis d'émission négociables.

Enfin, quel merveilleux terrain d'observation et de réflexion pour qui s'intéresse à la manière dont les notions de justice et d'équité font ou ne font pas leur chemin, à propos d'une question inédite, dans les rapports tumultueux entre Etats. La notion d'équité a-t-elle même un sens dans un tel contexte ? Ne faut-il pas lui préférer une notion économique d'acceptabilité ? Sans doute pas, ne serait-ce que par le défaut de réalisme dont souffre cette réduction dans des univers scientifiquement controversés (Godard et Salles, 1991 ; Godard, 1997). Ce sont alors les jeux d'influence et les conditions de compromis entre les 'communautés épistémiques'

---

[1].- Directeur de recherche au CNRS.

rivales qui se sont formées autour de la thématique du développement et de l'environnement qui décideront du sort et du sens de la conférence de Kyoto.

La mise en forme de l'action retenue par la Convention sur le climat de 1992

L'arrière-plan scientifique et diplomatique

Les émissions de gaz à effet de serre (gaz carbonique, méthane, oxyde nitreux, pour les principaux), en s'accumulant dans l'atmosphère, tendent à modifier les échanges thermiques de notre planète, d'une façon qui pourrait se traduire par une augmentation moyenne de la température du Globe de 1 à 3,5°C d'ici 2100, mais avec des variations régionales beaucoup plus accentuées et hétérogènes. Perturbations du cycle de l'eau (pluviométrie), modifications des flux océaniques (il n'est pas écarté que le Gulf Stream s'éloigne des côtes bretonnes), remontée du niveau de la mer (jusqu'à un mètre en 2100) menaçant les basses terres, stress des écosystèmes, possibilité d'un accroissement significatif des épisodes extrêmes (ouragans, sécheresses, inondations), développement de nouvelles épidémies font partie des conséquences envisagées par les centaines d'experts scientifiques qui ont pris part aux travaux du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC-IPCC).[2]

Les menaces dont est porteur un changement aussi rapide et important des conditions climatiques sur terre avaient conduit l'Assemblée générale des Nations Unies à engager en 1990 des négociations pour une Convention-cadre internationale visant à assurer la préservation des climats. Un an et demi de négociations ont abouti à l'adoption de cette Convention lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en juin 1992. Elle se propose en son article 2 de " *stabiliser [...] les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique [...] dans un délai convenable pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement [...] et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable* ". Les pays industriels rassemblés dans l'Annexe 1 de la Convention (OCDE, pays est-européens et ex-URSS) s'engagent à apporter des ressources additionnelles aux pays en développement pour compenser le coût des actions, définies d'un commun accord, qu'ils entreprendraient au titre de la prévention de l'effet de serre et à prendre les mesures nécessaires pour que leurs propres émissions de gaz à effet de serre (GES) soient ramenées à leur niveau de 1990 vers le tournant du siècle. Il est envisagé que plusieurs pays puissent mettre en œuvre conjointement les objectifs qui incombent à chacun. La préparation de protocoles plus précis et plus contraignants, ou d'autres instruments juridiques, est confiée à la Conférence des Parties, qui devient la plus haute autorité pour l'application de la Convention.

---

[2].- Le GIEC a remis son premier rapport complet d'évaluation scientifique du problème de l'effet de serre en 1990 et son deuxième en décembre 1995 (IPCC, 1996).

Une mise en forme de l'action lourde de conséquences

La convention sur le climat a finalement adopté une mise en forme de l'action reposant sur quatre traits qui vont peser sur le cours ultérieur des choses, en particulier pour la France :

- l'idée de fixer des objectifs quantifiés de réduction à une échéance donnée ;
- le fait qu'un même objectif de réduction, sous la forme d'un pourcentage uniforme de réduction (ici une stabilisation) soit adopté pour tous les pays, que ceux-ci soient de gros émetteurs ou de petits émetteurs de GES ;
- le choix de 1990 comme année de référence ;
- la possibilité d'une mise en œuvre conjointe, préfigurant l'idée d'échange d'objectifs et de permis négociables, aujourd'hui au cœur des discussions depuis que les Etats-Unis en ont fait l'une des composantes majeures de leur proposition en vue de la Conférence de Kyoto.

Cette structure devait beaucoup à des précédents diplomatiques récents comme ceux du protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone, et la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979), avec son Protocole d'Helsinki (juillet 1985), qui devait donner naissance au Club des -30%, ensemble des pays s'engageant à réduire chacun leurs émissions de SO_2 d'au moins 30% de 1980 à 1993.

Déjà en octobre 1990, un Conseil conjoint des ministres de l'Environnement et de l'Energie de la Communauté européenne avait fixé à la Communauté un objectif de stabilisation des émissions de CO_2 en 2000 au niveau de 1990. Sur cette base, toutefois, la Commission européenne avait proposé en septembre 1991 la création par chaque Etat-membre d'une nouvelle taxe mixte sur le carbone et sur l'énergie, élément marquant d'une stratégie d'ensemble comprenant d'autres mesures visant la conservation de l'énergie et devant permettre d'atteindre l'objectif fixé. Par son action, cette taxe devait permettre d'éviter la fixation d'objectifs quantifiés pour chaque pays membre de la Communauté, dont il avait pu être montré qu'elle serait la source d'importantes inefficacités économiques. Une telle approche par la fiscalité était, dans son principe, fermement soutenue par la France, après avoir été défendue avec vigueur par le rapport du Groupe interministériel sur l'effet de serre remis au gouvernement français en novembre 1990. Ce projet de taxation était cependant conditionnel à l'adoption de mesures similaires de la part de nos partenaires de l'OCDE. Aussi, lors des négociations préalables à l'accord de Rio, la Commission européenne avait invité nos partenaires de l'OCDE (principalement USA et Japon) à mettre en place un instrument économique de ce type.

Destiné à être incitatif, c'est à dire à influer sur les comportements de tous les consommateurs d'énergie, l'instrument souple qu'était l'écotaxe proposée aurait été un facteur d'efficacité économique dans le choix des moyens les moins coûteux pour contenir l'emploi d'énergie fossile, principale source de gaz carbonique. Il rendait également possible la réalisation de redéploiements fiscaux, laissés à l'appréciation des gouvernements, à travers lesquels les prélèvements supplémentaires résultant de la nouvelle taxe seraient compensés par la réduction d'autres impôts et charges collectives (cotisation de sécurité sociale, par

exemple) dont les effets économiques sont négatifs ou distorsifs[3]. En particulier, le redéploiement permis par cette nouvelle taxe pouvait contribuer à résoudre à moyen et long terme le problème de chômage, qui n'avait cessé de croître depuis 25 ans. Bien conçu et engagé dès 1993, un tel redéploiement pouvait, dans le cas français, se traduire par une création nette de près de 300.000 emplois en 2000 (CGP, 1993 ; Godard et Beaumais, 1994).

Nos partenaires de l'OCDE n'ont pas voulu de cette taxe, d'ailleurs au grand soulagement de plusieurs pays européens, y compris de la France qui, du fait des changements de gouvernement et de la pression extraordinaire exercée par les milieux industriels représentant le lobby nucléaire[4] et les secteurs grands consommateurs d'énergie (ciment, chimie, sidérurgie, etc.), était finalement très hostile au projet européen. En dépit d'amendements successifs, le projet de directive européenne fut finalement retiré par la Commission à la fin de 1994. Exit la coordination par l'écotaxe... Restait donc seule en jeu la fixation d'objectifs quantifiés définis en référence à 1990. Ce fut le premier échec du point de vue de l'intérêt stratégique à long terme de la France.

Les implications pour la France

La France est avec le Japon le pays industriel qui émet le moins de CO_2 par habitant et de ce fait. Bien que l'intensité des émissions par tête ne soit pas directement un indicateur d'inefficacité dans l'emploi de l'énergie, ces deux pays sont de ceux qui ont le moins de possibilités à bas coût pour réduire encore leurs émissions. Il serait par exemple beaucoup plus difficile à la France, sur les plans économique et technique, de réduire ses émissions de 25 MtC[5] en 2010 qu'à la plupart des autres pays industriels comparables comme les Etats-Unis, où les carburants ne sont quasiment pas taxés et dont les centrales fonctionnent au charbon, ou l'Allemagne dont les centrales électriques sont aussi majoritairement alimentées

---

[3].- Dans la panoplie des instruments des politiques de l'environnement (réglementations, accords volontaires, taxes, subventions, permis négociables,...), seuls ceux qui introduisent un nouveau prélèvement fiscal permettent d'envisager une amélioration du système fiscal par réduction concomitante d'autres impôts ou charges et de compenser ainsi l'effet dépressif sur les revenus et la croissance qu'ont les approches comme la réglementation et les permis négociables distribués gratuitement aux entreprises, apparemment beaucoup moins douloureuses, mais en fait beaucoup plus coûteuses pour l'économie dans son ensemble. Pour une mise au point récente sur cette question, voir Wallace Oates (1995), Ian Parry et al. (1996) et Ian Parry (1997). Leurs analyses montrent l'ampleur de la différence en jeu : le coût macro-économique d'un dispositif de permis négociables alloués gratuitement, donc sans permettre de réaménagement fiscal, serait quatre fois supérieur pour les USA au coût d'une taxe sur le carbone ou de permis alloués aux enchères, pour une réduction des émissions de 10%.

[4].- La France ne se résignait pas à voir taxer son énergie nucléaire, qui ne contribue pas à l'émission de GES. La proposition de la Commission Européenne d'introduire une taxe mixte énergie/carbone, et pas seulement une taxe sur le carbone, devait être comprise à partir de trois éléments : (a) favoriser la maîtrise de la demande d'énergie en général ; (b) ne pas faire de la prévention du risque climatique un facteur trop favorable à l'énergie nucléaire, alors que plusieurs pays européens avaient manifesté leur hostilité envers ce type d'énergie ; (c) ne pas accorder un avantage compétitif net à un pays européen (la France) face à d'autres (l'Allemagne notamment).

[5].- Dans la suite de ce texte, MtC signifie millions de tonnes de carbone. La France émettait à peu près 100 MtC d'origine fossile en 1990.

par du charbon et qui peut aussi tirer un profit mécanique de la modernisation industrielle de la partie Est du pays, engagée à la suite de la réunification.

Cette situation particulière de la France tient pour la plus grande part au programme électronucléaire lancé par le gouvernement Messmer après le premier choc pétrolier de 1973, mais aussi aux programmes de maîtrise de l'énergie mis en oeuvre par l'Agence Française de la Maîtrise de l'Energie,[6] et au fait qu'avec une fiscalité lourde les prix des carburants automobiles ont été fixés dans notre pays à un niveau assez élevé durant plusieurs décennies. Les constructeurs automobiles ont été conduits à faire de la consommation de carburants un critère de la conception de leurs modèles, bien plus qu'ils ne l'ont fait dans d'autres pays, les USA par exemple.

Dans ce contexte, se voir attribuer les mêmes objectifs de réduction (par exemple une réduction de 10% par rapport à 1990), sans disposer de flexibilité, revient à imposer à la France d'engager des actions beaucoup plus coûteuses à la tonne de carbone que celles imposées aux autres pays, alors même que son rôle dans la création du risque climatique est plus réduit que celui de la plupart des autres. Par ailleurs, le choix de 1990 comme année de référence était l'un des plus mauvais pour la France, car associé à un niveau remarquablement bas des émissions.

Premières leçons

Fixer un objectif de réduction global par rapport à 1990 n'était pas la seule approche possible (voir l'encadré sur les instruments possibles de la coordination). On aurait pu retenir une autre date de référence, plus ancienne, 1979 par exemple. On aurait également pu suivre la voie d'autres propositions, par exemple celle prenant en compte les émissions par tête de chaque pays et une valeur cible à long terme (par exemple 1,3 tC/habitant) : chaque pays dépassant la cible aurait alors à réduire pour une échéance donnée (2000 par exemple, puis 2010 et 2020) d'un même pourcentage son écart à la valeur-cible. Un tel critère, que la France a proposé par la suite, pouvait être défendu tant sur le terrain de l'équité que de l'efficacité économique : dans l'ensemble, à niveau de développement égal, les gros émetteurs ont plus d'opportunités à bas coût de réduire leurs émissions que les autres et, puisqu'ils sont davantage responsables de la création du problème, il n'est pas inéquitable de leur demander de contribuer davantage à sa solution.

Cette approche aurait eu le mérite d'être avantageuse pour la France et pour les pays du Tiers Monde les plus peuplés, mais aussi l'insigne inconvénient d'être très désavantageuse pour les pays industriels gros émetteurs. C'est là une faiblesse irrattrapable ! On comprend aisément que les USA qui émettaient 5,4 tonnes de carbone /habitant en 1995, alors que la France n'en émettait que 1,7, aient récusé toute approche de ce genre. Il en fut de même au sein de l'Union, pour le même genre de raisons : en 1995, tous nos partenaires européens, à l'exception du Portugal et de la Suède, émettaient davantage que nous par habitant, et certains beaucoup plus (les Pays-Bas à 3,2, l'Allemagne à 2,9 et le Royaume Uni à 2,6 par exemple). C'est ainsi que l'Union Européenne et les Etats-Unis ont pu trouvé un accord minimal sur un

---

[6].- L'AFME est devenue l'ADEME après sa fusion avec l'agence des déchets (ANRED) et l'agence de l'air (AQA).

taux uniforme de réduction des émissions par rapport à 1990, retrouvant là un attachement formel, plus que réel, à l'idée de traitement égal donné à tous les pays.

Telle est la première leçon du dossier de l'effet de serre : dans un contexte international sans autorité supérieure, ce sont les gros pollueurs qui font la loi aux dépens de ceux qui sont destinés à être principalement les victimes des risques et de ceux qui, pour des raisons diverses, sont des pollueurs modérés. Ceux qui escomptaient trouver dans le dossier de l'effet de serre une occasion de faire célébrer leur vertu par la communauté internationale en sont réduits à méditer leur déconvenue.

Les instruments possibles de la coordination internationale

S'agissant de parvenir à une réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre par les différents pays, la coordination internationale peut a priori se faire autour de plusieurs types d'instruments qui peuvent être mis en oeuvre isolément ou de façon combinée :

1. *des objectifs quantifiés de réduction des émissions de chaque pays (coordination sur les objectifs)* ; il y a alors deux questions clés : le niveau global de l'objectif à l'échelle du monde (quel taux de réduction globale des émissions faut-il viser à différentes dates ?) ; la répartition de l'effort entre les différents pays ; on débouche vite sur une discussion touchant aux conceptions de l'équité et de la justice (voir plus loin la discussion en section 5) ;
2. un *objectif général de réduction des émissions mondiales* d'un certain niveau à une certaine échéance (*objectif commun de référence*), complétée par un *régime de taxation des émissions de carbone dans chaque pays (coordination sur les instruments)* ; les taux de taxation peuvent être uniformes (le même taux pour tout le monde) ou seulement harmonisés, les différences de taux visant à prendre en compte les différences dans les situations initiales, en particulier fiscales ;
3. un *régime international de permis d'émissions négociables* dont il existe trois variantes assez différentes :

* la première (*allowances trading* en anglais) repose sur la fixation de plafonds quantitatifs d'émissions, à l'échelle mondiale puis par pays (*coordination sur les objectifs et sur les instruments*) ; chaque pays répartit ensuite son plafond entre les secteurs, puis au niveau des entreprises les plus importantes de chaque secteur ; les permis distribués et les transactions qui en résultent font l'objet d'une comptabilité rigoureuse aux niveaux national et international ;

* la seconde (*emissions credit trading* en anglais) est un instrument de souplesse économique dans un schéma reposant principalement sur la réglementation et la standardisation technologique au niveau des unités de base (établissements industriels, centre commercial, ...) (*coordination sur les instruments*) : ceux qui peuvent prouver à l'administration de tutelle qu'ils font mieux que l'exigence réglementaire se voient crédités des réductions additionnelles d'émissions ; ces crédits peuvent alors être vendus ou mis en réserve pour un usage futur. La participation est volontaire et il n'y a pas de plafonds quantitatifs globaux au niveau de pays ou de secteurs.

* la troisième (*joint implementation* en anglais) correspond à la deuxième approche, celle des *emissions credits*, mais l'adapte à un contexte international où certains pays sont désireux de financer des réductions d'émissions dans d'autres pays plutôt que sur leur territoire, à condition d'en être crédités (*coordination sur les instruments*) : le pays bénéficiaire du crédit est ici celui qui apporte le financement d'une action précise (par exemple pour couvrir le surcoût du choix d'une centrale au gaz par rapport à une centrale au charbon dans un pays où il aurait été financièrement plus avantageux de choisir le charbon), et non le pays sur le territoire duquel l'action est entreprise ; cette formule est tout particulièrement envisagée pour associer les pays en développement aux actions financées par des pays industriels, ou pour associer des agents économiques, par exemple des collectivités locales, qui ne sont pas inclus dans un système d'*allowances trading*.

4. *un ensemble de normes techniques* de consommation énergétique ou d'émissions de gaz à effet de serre pour un vaste ensemble de techniques de production dans différentes branches (acier, ciment, production d'électricité, ...) et pour les produits destinés aux consommateurs finaux (équipements électro-ménagers, isolation ou climatisation des logements, consommations unitaires des véhicules automobiles, etc.) (*coordination sur les instruments*) ; cette approche peut être envisagée pour les biens faisant l'objet d'un très large échange international ; elle est néanmoins très délicate à mettre en œuvre comme le prouve l'expérience de l'harmonisation européenne des normes et celle de l'*International Standards Organisation* (ISO) ;

5. *un ensemble de procédures et d'organes institutionnels* qui vont donner vie à une convention internationale (*coordination sur les procédures*) : instances d'expertise scientifique, organe directeur (Conférence des Parties), définition d'un cadre unique de conventions méthodologiques pour mesurer les émissions de différents types d'activités et de différents pays, mise sur pied d'un système d'information, etc.

L'application de la Convention sur le climat depuis 1992

Depuis Rio, peu de pays ont pris des mesures significatives pour réduire leurs émissions, si bien qu'on anticipe aujourd'hui que la plupart des signataires de la Convention n'auront pas ramené en 2000 leurs émissions à leur niveau de 1990. Certains en seront même très éloignés : les Etats-Unis pourraient bien augmenter leurs émissions de près de 15% ; même l'Union européenne pourrait ne pas avoir su empêcher ses émissions de croître de 5%. Moins on en fait, plus on affirme la nécessité de se donner des objectifs ambitieux ... pour l'avenir. C'est ce qu'a fait la Conférence des Parties lors de sa session tenue à Berlin en mars/avril 1995 : elle s'est conclue sur la nécessité de fixer de nouveaux objectifs pour la période post 2000 et a mis en place un groupe ad hoc dit Groupe du Mandat de Berlin, chargé d'explorer la nature des objectifs et dispositifs nouveaux à retenir. Lors de sa deuxième session en juillet 1996, elle a confirmé son orientation en faveur de la fixation d'objectifs juridiquement contraignants par pays pour diverses échéances (2005, 2010, 2020...) et demandé une accélération des négociations.

La position américaine

Le gouvernement américain y a d'ailleurs créé la surprise en annonçant son ralliement à cette idée d'objectifs juridiquement contraignants, alors qu'il s'était jusqu'ici opposé à toute mesure obligatoire, jugée prématurée au regard des incertitudes scientifiques sur la réalité des risques. Mais il assortit son accord de principe de la demande que l'on permette le maximum de souplesse dans l'espace et le temps pour atteindre les objectifs fixés, ainsi que d'autres conditions touchant à la participation des pays en développement (voir l'encadré). Il propose en particulier que les pays puissent échanger leurs objectifs de réduction, et même que soit autorisée la réalisation de transactions internationales sur les permis d'émission de GES que certains gouvernements attribueraient aux entreprises en activité sur leur territoire.

La proposition américaine en vue de Kyoto

Quatre composantes sont présentées par le gouvernement américain comme indissociables :

(1) des engagements légalement contraignants doivent être pris par les pays industriels (dits de l'annexe 1) en matière d'émissions nettes de gaz à effet de serre, en incluant tous les gaz accessibles à une procédure de quantification et de vérification, avec à la fois ce qu'on appelle les sources (la combustion énergétique ; la déforestation) et les puits (la fixation de carbone par les projets de reboisement, par exemple) ;

(2) de tels engagements ne sont pas envisageables avant le moyen terme (2010 à 2020) ;

(3) la flexibilité la plus large doit être laissée aux pays, dans le temps et l'espace, quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs ; d'où plusieurs idées :

* remplacer une cible d'émissions annuelles pour une année donnée (x % de réduction avant l'année 200y), par des budgets d'émissions valables pour des périodes données (par exemple 2010-2020 ; 2020-2030) ;

* autoriser les Parties à procéder à des transferts entre les budgets relatifs à des périodes différentes, soit par la "mise en réserve" des réductions d'émission allant au-delà du seul respect du budget d'une période donnée, soit par "l'emprunt" de droits d'émissions valables pour une période future, avec toutefois une pénalisation (un coefficient d'abattement de 20% par exemple) et des limites ;
* laisser entièrement aux Parties le choix des 'politiques et mesures' de réduction, en ne prévoyant aucune coordination sur ces 'politiques et mesures' ;
* autoriser l'échange international volontaire des droits d'émissions de GES entre toutes les Parties ayant souscrit à des engagements légalement contraignants ;
* développer les possibilités de "mise en œuvre conjointe" entre les pays industriels de l'Annexe 1 et les autres (pays en développement), c'est à dire créditer les premiers des réductions qu'ils auraient opérées ou financées chez les seconds, celles-ci venant en déduction des réductions que les premiers devraient réaliser sur leur propre territoire.

(4) les pays en développement doivent accepter des engagements contraignants nouveaux :

* identifier et adopter les mesures "sans regrets" de réduction des émissions nettes de GES ;
* préparer et présenter annuellement des inventaires de leurs émissions et de leurs actions de réduction ;
* mettre sur pied un processus d'examen international de ces inventaires et mesures afin d'améliorer les stratégies de réduction adoptées.

La position européenne

Pendant ce temps, l'Union Européenne a ajusté et durci ses propositions : poussée par les Pays-Bas, l'Autriche, l'Allemagne et les pays nordiques, elle veut à la fois des objectifs juridiquement contraignants à des échéances rapprochées, et une coordination internationale sur des politiques et mesures détaillées, elles aussi juridiquement contraignantes. Elle affirme des objectifs qu'on peut trouver ambitieux au regard des évolutions récentes puisqu'elle propose à ses partenaires de l'Annexe 1 une réduction de 15% des émissions en 2010 par rapport à 1990. Elle entend également profiter du concept 'd'application conjointe' pour apparaître comme une seule 'bulle' vis à vis du reste du monde. Elle a même surpris tous les observateurs en parvenant en mars 1997 à un accord du Conseil des Ministres de l'Environnement sur une répartition interne à cette bulle dans laquelle l'Allemagne aurait à réaliser -25%, la France 0%, mais l'Espagne + 17% et le Portugal + 40% par rapport à 1990. Cette répartition résulte d'un compromis technico-politique fondé sur l'appréciation des trajectoires d'émissions de chaque pays et sur leurs possibilités respectives d'agir. L'ensemble de ces objectifs différenciés conduirait l'Union à un taux de réduction avoisinant les 10%. Il s'agit certes là d'une position de négociation.

Certains observateurs des milieux énergétiques (Jefferson, 1997) doutent sérieusement du réalisme de telles propositions, puisque l'Union risque de ne pas être en mesure de réaliser

l'objectif de stabilisation convenu à Rio pour 2000. De là à les réduire de 10% dans la décennie suivante alors que le mouvement de croissance économique conduirait plutôt, sans changement notoire des politiques, à une augmentation d'au moins 10%, cela impliquerait des changements forts dans les politiques, les comportements et les choix technologiques qu'on ne voit pas en préparation.

Un jeu d'influence entré dans une phase de divergences croissantes

Les jeux d'influence se sont accélérés. Du côté américain, dont la proposition de permis négociables n'a pas déclenché l'enthousiasme des gouvernements des autres pays, en particulier européens, diverses initiatives ont été suscitées auprès d'organisations internationales sensibles à son influence : OCDE, Agence Internationale de l'Energie, Banque Mondiale, CNUCED, pour ne citer que certaines d'entre elles. Le canadien Maurice Strong, qui fut le secrétaire général des Conférences sur l'environnement de Stockholm en 1972, puis de Rio en 1992, et l'auteur d'un récent plan de réforme des Nations Unies, a apporté le soutien du Conseil de la Terre, qu'il préside, à cette proposition des permis négociables internationaux (Strong, 1997). Les ateliers de travail, réunions, missions d'explication se multiplient sur cette question.

Du côté européen, français en particulier, on a d'abord été tenté de refuser tout net de discuter de cette proposition d'instrument, perçue comme la manoeuvre de diversion d'un pays qui n'est prêt à consentir aucun effort. On a donc demandé aux Etats-Unis de se prononcer d'abord sur des objectifs de réduction précis et d'approuver le principe d'une coordination sur les 'politiques et mesures' prévues par le Groupe du mandat de Berlin. Le Sommet du G8 à Denver en juin dernier n'a permis aucune avancée sur ces questions et a fait passer le frisson de l'échec. La période récente n'a pas introduit de modifications sensibles dans cette position de base de l'Union Européenne. Ainsi, lors de sa réunion des 19 et 20 juin 1997, le Conseil des Ministres de l'Union n'a pas formellement écarté l'idée de permis négociables, mais voit dans cet instrument un complément aux engagements quantifiés de réduction des émissions et aux 'politiques et mesures communes et coordonnées', qui doivent constituer l'objet principal de la négociation.

L'échec pressenti à Denver est aussi à l'horizon de la Conférence de Kyoto, tant le processus de négociation en cours fait apparaître de divergences de fond et une multiplication de propositions disparates (Jefferson, 1997). Par exemple, les pays industriels, Etats-Unis en tête, souhaitent fortement que les pays en développement prennent des engagements additionnels, avec l'idée de les amener à adopter eux aussi des plafonds d'émission, bien que cette idée ait été formellement écartée du mandat du groupe de Berlin,[7] tandis que les pays du Sud s'y refusent absolument mais se mettent chaque jour davantage en position de demandeurs et d'accusateurs vis à vis des pays du Nord. En particulier, certains pays producteurs de pétrole (Nigeria, Koweit, Iran) demandent désormais qu'on inclût dans le Protocole une clause prévoyant l'obligation des pays industriels de compenser les pertes de revenus d'exportation des pays en développement qui résulteraient des politiques de l'effet de

---

[7].- 65 sénateurs ont déjà adopté une résolution appelant le gouvernement américain à ne pas signer un Traité dans lequel ne serait prévu aucun plafond contraignant d'émissions pour les pays en développement.

serre adoptées par les premiers (réduire les émissions de CO_2, c'est d'une manière ou d'une autre réduire la consommation d'énergie fossile et donc les débouchés pour les pays exportateurs par rapport à une évolution de référence).

On peut s'interroger aujourd'hui sur les forces politiques qui souhaitent une réelle avancée dans la prévention du risque climatique. Subrepticement, le jeu de la négociation semble avoir changé de nature : pour certains Etats, il s'agirait moins de parvenir à une coordination sur une avancée que d'inventer des formules donnant à voir un succès en trompe-l'œil, qui permettrait en fait de reporter l'action d'au moins une ou deux décennies, et d'adopter une stratégie de négociation en apparence très constructive mais assez peu réaliste, de façon à faire reporter sur les autres Parties la responsabilité politique d'un échec qu'ils déploreraient ensuite avec des larmes de crocodile. C'est cependant sur la base de ce nouveau jeu, chacun voulant éviter d'être le responsable de l'échec, que l'échec sera peut-être évité à Kyoto. D'ailleurs, la convention de Rio fait seulement obligation à la Conférence des parties de réviser le dispositif en place avant le 31 décembre 1998. Les Parties pourraient donc s'accorder sur quelques généralités et se donner douze mois de plus pour parvenir à un accord ferme ou à un constat final d'échec.

Et si la proposition européenne l'emportait ?

Admettons qu'un scénario conforme aux propositions européennes se déroule : des objectifs quantitatifs de réduction, juridiquement contraignants, sont adoptés pour 2010 et, sans doute 2020. Admettons que le taux de réduction soit de 10% en 2010 par rapport à 1990 et, par exemple -25% en 2020. Admettons enfin qu'une majorité de pays, à la suite de l'Europe, ait fait capoter l'idée de permis négociables internationaux, les USA et d'autres pays restant libres de les instaurer chez eux. Quelle serait la situation de la France ? Soit elle serait soumise au lot commun et devrait abattre ses émissions de 10% en 2010, soit l'accord de Bruxelles serait confirmé et elle serait seulement tenue de réaliser 0% de réduction en 2010. Une aubaine ? Non, car 0% de réduction, ce n'est pas rien faire, puisque sans changements significatifs des politiques en place, la France pourrait se retrouver entre + 10 et + 16% d'émissions en 2010, en particulier en raison de la forte croissance des émissions des transports. Et à plus long terme ? La France a certes obtenu de ses partenaires européens qu'il soit réfléchi, pour la période post-2010, à un changement de la base de calcul, mais aucun engagement n'a été pris et les raisons qui ont convergé pour la sélection de l'approche actuelle risquent de jouer à nouveau. La structure d'action retenue à Rio, prolongée ensuite à Kyoto, constituerait un précédent de plus en plus difficile à renverser. De toute façon, la France n'a pu obtenir son 0% pour 2010 de ses partenaires européens qu'en mettant en avant la nécessité dans laquelle elle se trouvait. Il en ira de même à l'avenir : seuls des arguments de nécessité pourront être pris en compte.

Les conséquences d'une telle approche pour la France seraient claires. Sans pouvoir disposer de flexibilité pour la mise en œuvre des engagements quantifiés qui lui incomberaient, la France ne pourrait plus jamais modifier sa politique énergétique dans un sens impliquant davantage d'émissions de GES. Toute augmentation dans un secteur (secteur électrique, transports, chauffage de l'habitat, consommations industrielles) devrait être compensée par des réductions dans d'autres. Dans une économie où le transport routier continue de connaître une expansion rapide, les gains résultant du progrès technique sur les

consommations unitaires sont mangés par l'extension du trafic, sans parler de l'inertie de la transformation du parc. Sans révolution dans la motorisation (généralisation du véhicule électrique ou percée majeure des biocarburants, actuellement hors de prix pour notre pays, par exemple), on ne peut donc pas imaginer une baisse drastique des émissions du secteur des transports qui redonnerait de la marge de manoeuvre au secteur électrique. Compte tenu de l'importance prise aujourd'hui par le nucléaire pour la production électrique (plus de 75%), cela signifierait que la France ne pourrait plus jamais renoncer à l'option nucléaire ou même songer seulement à diversifier sensiblement son parc de production en recourant par exemple aux turbines à gaz. Si le scénario européen d'objectifs quantifiés par pays sans flexibilité devait l'emporter à long terme, à partir de 2015, chaque centrale nucléaire française devrait être remplacée par une autre centrale nucléaire, quel que soit le gouvernement en place.

Ne serait-il pas paradoxal que la méfiance traditionnelle, en France, de différents milieux (administrations, écologistes, ...) vis à vis de l'idée de marché et l'irritation suscitée par le comportement des Américains, même justifiée, convergent pour faire obstacle aux solutions 'd'application conjointe' et de 'permis négociables' et, ce faisant, conduisent à des choix qui empêcheraient la France de recouvrer la maîtrise démocratique de ses choix énergétiques futurs, l'enfermant pour toujours dans son option nucléaire ? Le traitement du dossier de l'effet de serre ne serait-il pas particulièrement pervers s'il devait en arriver à un tel résultat à Kyoto à l'insu de la population et en dehors de tout débat démocratique bien informé ? Est-il plus important à nos yeux de ne pas faire le jeu des Américains ou de préserver les marges de choix stratégiques de notre pays ?

C'est au vu de ce type de considérations que je pense souhaitable que la proposition américaine de permis négociables ne soit pas rejetée. La flexibilité qu'elle permettrait a une importance stratégique pour la France, dès lors que la communauté internationale s'est engagée dans la voie évitable, mais non évitée, des objectifs quantifiés de réduction des émissions par pays sur la base de 1990. En revanche, il est essentiel d'obtenir une harmonisation sur les conditions de mise en oeuvre de ces permis négociables et de ne pas s'en remettre aux initiatives unilatérales des uns et des autres, comme on va le voir à présent.

Effet de serre, double dividende et réforme fiscale

Pourquoi les deux dividendes sont-ils liés ?

En s'y prenant de façon adroite, le problème de l'effet de serre peut être saisi comme un moyen politique et technique de résoudre des problèmes économiques qu'on n'a pas su résoudre jusqu'à présent, de provoquer des changements souhaitables qui ont jusqu'ici buté devant les conservatismes de toutes sortes. De quoi s'agit-il ? De concevoir une politique de l'effet de serre qui rapporte, comme disent les économistes, un 'double dividende' : prévenir les risques climatiques, d'un côté, réaliser un redéploiement fiscal significatif de l'autre côté afin de réorienter dans le bons sens les incitations économiques qui sont données, le plus souvent involontairement, par les impôts et charges collectives existants. Ce deuxième dividende est à la mesure des imperfections de l'organisation actuelle de l'économie. Il pourrait aller jusqu'à justifier la politique envisagée même si le premier dividende n'était pas au rendez-vous. Très bien, entend-on souvent, mais pourquoi ne l'a-t-on pas déjà fait, si cela

est si avantageux ? Il y a trois raisons principales à cela, outre le fait que cela ne correspond pas aux manières de penser de tous ceux qui veillent d'abord à défendre leurs chasses gardées :

(1) La réforme peut être globalement positive dans l'intérêt du pays, mais impliquer des coûts nets pour telle ou telle catégorie ou groupe d'intérêts. La coalition des mécontents potentiels peut suffire à faire obstacle à une politique souhaitable si ces mécontents sont bien organisés alors que les bénéficiaires des nouvelles mesures ne le sont pas. Il est alors nécessaire de disposer d'une énergie politique supplémentaire pour faire adopter ladite politique. Cette énergie peut venir du renfort de certains groupes de pression (tous ceux qui sont sensibles aux responsabilités vis à vis du risque climatique) ; elle peut venir aussi du niveau communautaire et international, sous la forme d'invitations plus moins amicales à se joindre à une coalition de prévention du risque climatique, sans oublier le fait que la France doit être soucieuse de tenir son rang dans le concert des nations. Si l'Allemagne, par exemple, se dit préoccupée par l'effet de serre, il n'est pas nécessairement opportun sur le plan politique de refuser de s'en occuper...

(2) Si l'on parle de double dividende, c'est qu'ils ne sont pas séparables quant aux moyens mis en œuvre : en l'état actuel des finances publiques, on ne peut se résoudre à supprimer ou réduire certaines charges et certains impôts que si l'on met en place les nouvelles ressources qui vont les remplacer : la politique de l'effet de serre fournit ce moyen additionnel ; sans elle, la réforme n'est pas impossible mais est beaucoup plus difficile à introduire : pourquoi faudrait-il taxer l'énergie fossile ou limiter son emploi si son usage n'impliquait aucun effet externe négatif ? Quelles augmentations d'impôt permettraient alors de compenser la baisse de certains impôts ou charges sans créer de distorsions supplémentaires ?

(3) Une partie du deuxième dividende ne peut être obtenue que si un nombre suffisant de pays s'engage dans la même démarche : c'est un dividende conditionnel à l'harmonisation des politiques au niveau international. Par exemple si, de façon unilatérale, on taxe fortement l'énergie, mais que nos partenaires et concurrents dans les autres pays ne le font pas, on désavantage transitoirement[8] certaines des industries nationales exposées à la concurrence internationale ; on peut même pousser certaines d'entre elles à accélérer les délocalisations industrielles qu'elles envisagent. Par contre, si les entreprises des autres pays industriels ont à affronter le même genre de mesures, la réforme n'a plus d'effets macro-économiquement notables sur la compétitivité des entreprises du pays qui engage ladite réforme, même si elle peut encore avoir des effets sensibles sur telle ou telle entreprise.

---

[8].- Comme l'observe Stephen Smith (1995), les désavantages compétitifs sectoriels ne peuvent qu'être transitoires, faisant l'objet de corrections économiques diverses à plus long terme, à travers l'innovation technologique ou l'intervention de mécanismes macroéconomiques d'ajustement comme les taux de change.

Du problème du chômage à la réforme fiscale

L'Europe globalement, et la France tout particulièrement, souffrent d'un problème de chômage qui met en jeu différentes sources : la démographie, la mondialisation économique et l'apparition de nouvelles régions au développement rapide, plus attractives pour l'investissement, le changement des méthodes de gestion des entreprises, le sous-investissement productif privé, chronique en France, les mutations techniques et sectorielles, etc. Parmi ces raisons, il faut compter l'effet pervers, sur la longue durée, des choix qui ont été faits après guerre d'asseoir la sécurité sociale sur les salaires, provoquant ainsi une augmentation artificielle du coût du travail pour les employeurs. Cela a introduit une incitation accrue à recourir à des technologies intensives en capital mais économisant le travail, même là où ce type de solution ne s'imposait pas comme une condition du progrès technologique. Cela a aussi renforcé les freins à l'embauche qui jouent lorsque la conjoncture et les perspectives de marché sont incertaines et fluctuantes. C'est cette distorsion involontaire des choix économiques et techniques qu'il s'agit de contribuer à réparer en s'appuyant sur les politiques de l'effet de serre qui en fournissent l'opportunité. Cela est possible en modifiant la base des charges sociales qui pèsent sur les salaires, c'est à dire en les fiscalisant partiellement (en particulier pour les bas salaires), puis en introduisant une nouvelle ressource fiscale à la hauteur des nouvelles charges pesant sur le budget de l'Etat.

Pour réaliser une telle opération, il n'existe que deux solutions (voir l'encadré situant les ordres de grandeur pour quelques scénarios simplifiés de redéploiement fiscal) :

- *une taxe non affectée* sur le carbone ou sur les émissions d'autres gaz à effet de serre (méthane, oxyde nitreux). Dans la ligne du projet proposé en 1992 par la Commission Européenne d'introduire une taxe parvenant progressivement à un montant équivalent à 10$ le baril de pétrole, une taxe de 1000 F. la tonne de carbone, par exemple, permettrait d'envisager le déplacement, au terme d'une période de plusieurs années, d'une masse fiscale avoisinant les 100 milliards de francs ;
- de façon moins aisée, *la mise aux enchères des permis d'émission* auxquels pourraient être astreints les industries grosses consommatrices, la production thermique d'électricité, les raffineurs de pétrole et les importateurs de gaz, charbon et carburants destinés au chauffage ou au secteur des transports. A la différence d'une taxe dont le montant est décidé par les autorités, mais qui est peu flexible du fait des conditions institutionnelles, puisque l'impôt dépend d'un vote du Parlement, la vente de permis négociables laisse les conditions du marché définir le montant unitaire du prélèvement. Après tout, l'Office National des Forêts et l'Administration des Domaines ne procèdent pas autrement quand ils mettent en adjudication les biens dont ils ont la responsabilité.

Tel est l'enjeu macro-économique et stratégique actuel de la prévention de l'effet de serre : la communauté des Etats parviendra-t-elle à mettre sur pied un régime intelligent de protection des climats qui concoure en même temps à la résolution des problèmes économiques les plus immédiats, permettant ainsi d'élargir le soutien que peut obtenir cette politique auprès de différents acteurs et groupes d'intérêts ? Ici, l'intelligence ne peut pas être isolée ; elle ne peut être que collective, ce qui fait peser une contrainte de coordination que malheureusement beaucoup d'Etats trouvent aujourd'hui excessive.

Scénarios de redéploiement fiscal

Supposons d'abord l'instauration d'une taxe de 1000 F. la tonne de carbone émise sous forme de CO_2. Afin de ne pas augmenter le taux global de prélèvement obligatoire, on décide de procéder au recyclage fiscal de cette taxe sous la forme d'une baisse des cotisations patronales sur les bas salaires.

Pour situer les ordres de grandeur, admettons qu'il y ait 5 Millions de salariés concernés dont le salaire brut est de 6500 F. /mois et que le taux de charges sociales soit de 60% du salaire brut, dont 45% pour les employeurs et 15% pour les salariés.

Le bilan est alors le suivant :

- 6500 F/mois → 78.000 F/an. 78.000 X 5M= 390 Milliards de F.
- les charges sociales patronales = 45% de 390 Milliards = 175,5 Mds de F.

Une taxe à 1.000 F/TC rapporte : 100 Mds, soit 57% des cotisations patronales sur les bas salaires qui peuvent être réduites dans cette proportion.

Supposons à présent l'établissement d'un système de permis négociables mis aux enchères, par exemple pour 50% du quota. Le prix des enchères va dépendre de l'état du marché international, puisqu'on n'envisage pas que la France puisse alors avoir un système national étanche. Deux hypothèses peuvent être faites :

- à court terme, un prix de 20$ le permis (un permis pour une tonne de carbone) engendrerait une masse de : 50 MtC X 120F. = 6Mds de F. L'impact sur la baisse des cotisations patronales des bas salaires est alors limité à 3,5% seulement ;
- à plus long terme, avec un prix de 70$, cela ferait : 50 MtC X 420F = 21 Mds, soit 11,5% des cotisations patronales.

Ainsi, plus les objectifs de réduction des émissions sont contraignants, plus les prix des permis sont élevés, plus l'ampleur du redéploiement fiscal autorisé par la vente aux enchères des permis est importante.

L'harmonisation nécessaire des règles de mise en œuvre des permis négociables

La proposition américaine d'autoriser les échanges internationaux de permis d'émission de GES doit être examinée à l'aune des possibilités de greffe d'une réforme fiscale. Elle est justifiée aux yeux de ses avocats par la flexibilité maximale qui serait donnée à la mise en œuvre de la politique de l'effet de serre. L'hypothèse, devenue en l'occurrence un lieu commun repris par chacun, est que laisser à chaque pays la flexibilité maximale dans le choix des moyens serait la meilleure garantie d'efficacité économique. Il s'agit là typiquement d'une fausse bonne idée lorsqu'on prend en compte la dimension macro-économique et la

perspective de résorption des larges imperfections de l'organisation économique actuelle : quand on a affaire à des biens collectifs et à des mécanismes impliquant des échanges internationaux, capter la plus grande efficacité économique nécessite la coordination centrale des règles.

Dans l'hypothèse d'une acceptation des échanges internationaux de permis à émettre des GES au niveau des entreprises, il est essentiel que les règles du jeu (choix des secteurs concernés, procédure d'allocation initiale des permis aux entreprises) en soient fixées au préalable d'une façon internationale, à Kyoto ou ailleurs. S'en remettre sur ce point à la subsidiarité conduirait à s'en remettre à la loi du plus fort. La flexibilité maximale préconisée par les Américains laisserait en effet chaque gouvernement procéder comme il l'entend pour mettre en oeuvre des permis qui pourraient ensuite faire l'objet d'échanges internationaux. Cela reviendrait à créer un jeu dangereux d'attribution de rentes, dans lequel les gouvernements seraient exposés à d'importantes pressions pour utiliser l'instrument des permis comme arme de la compétition industrielle, ou comme moyen d'acheter l'acceptation des milieux industriels en leur accordant gratuitement des permis qu'ils pourraient ensuite revendre.

Ainsi, dans la foulée des solutions adoptées pour lancer le marché américain des permis d'émission de SO_2, le gouvernement des USA pourrait distribuer de tels permis gratuitement (*grandfathering*) aux industries existantes engagées dans la compétition internationale, voire leur accorder des dotations plus généreuses que ne le permettrait le quota global initialement alloué à ce pays en recourant à " l'achat " intergouvernemental de permis à des pays qui ne seraient pas en position de refuser cette faveur (on peut songer à la Russie, par exemple), de façon à leur donner des avantages compétitifs additionnels.

La distribution gratuite des permis reviendrait alors simplement à subventionner ces entreprises par rapport à celles d'autres pays qui ne bénéficieraient pas de règles aussi avantageuses. Il suffit même que cette possibilité soit crédible pour empêcher quasiment les autres gouvernements de procéder d'une façon différente, et en particulier de mettre aux enchères les permis d'émissions ou d'instaurer une taxe sur le carbone. Quel gouvernement d'un pays de l'OCDE prendrait aujourd'hui des mesures qui pénaliseraient apparemment de façon aussi directe les intérêts de son industrie ?

Ainsi, l'idée à première vue attractive de développer les permis négociables à partir de multiples initiatives prises sans coordination, pour parvenir progressivement à une généralisation internationale du mécanisme sur la base des meilleures règles du jeu se révèle ici être une bien mauvaise idée si elle n'est pas strictement encadrée dès l'origine par la formulation de règles communes minimales de mise en œuvre concernant les points clés pour la compétition internationale. Il s'agirait par exemple de s'accorder sur un pourcentage minimum de mise aux enchères des permis et de définir les secteurs exposés à la compétition internationale qui y seraient soumis. Laisser des pays importants faire leurs expériences sur la base d'une distribution gratuite des permis rendrait politiquement impossible une autre approche (taxe, permis vendus aux enchères) dans d'autres pays et, après l'échec de la taxe sur le carbone de 1992, tuerait définitivement toute possibilité d'adopter un régime de l'effet de serre conçu pour apporter un double-dividende à travers un redéploiement de la fiscalité.

De l'équité dans les accords internationaux

La réflexion classique sur la justice se place dans le cadre d'un Etat. Que devient-elle 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 ? L'effet de serre confronte la communauté internationale des Etats à 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[9]. En effet, chaque Etat 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.[10] Est-il possible que le processus de négociation accouche de règles qui soient jugées à la fois justes et acceptables par tous les pays, et en particulier ceux qui ont un rôle important dans l'apparition du problème, les 'gros pollueurs' ? L'analyse montrera qu'on a des raisons d'en douter, mais on ne peut pas écarter que le sens du juste dont sont porteurs les différents négociateurs en présence influence néanmoins le contenu de ces règles. Dans quelle mesure ? Le suivi des négociations à venir le montrera peut-être et c'est ce qui les rend intéressantes.

Quelles que soient les bonnes intentions, un régime de l'effet de serre n'aurait pas de sens sans les USA qui représentent à eux seuls 50 % des émissions de l'OCDE en 1995, alors même que les pays en développement qui représenteront 50% des émissions totales en 2020 ne sont actuellement tenus par aucun plafond d'émissions. C'est ce qu'on peut appeler la force des pollueurs : ils peuvent ne pas se joindre à un accord qui ne leur conviendrait pas. Les économistes ont tiré les leçons logiques d'une telle situation en formulant ce que certains ont appelé de façon provocante le Principe Victime-Payeur, inversion du classique Pollueur-Payeur adopté par l'OCDE dans les années 70, et d'autres de façon plus pudique le Principe des compensations parallèles (OCDE, 1992) : puisqu'on ne peut rien imposer aux pollueurs qu'ils ne veuillent pas, c'est aux gagnants nets de la prévention (ceux qui sont surtout victimes de la pollution) de proposer des compensations attractives aux perdants nets de la prévention (ceux qui sont surtout pollueurs) pour qu'ils limitent leur pollution. Cette formule ne laisse pas de blesser le sens intuitif de l'équité, mais elle a fait ses preuves quand il s'est agi de trouver des solutions pratiques à des problèmes apparemment sans issue. Sur ce terrain, l'approche des objectifs quantifiés par pays et, plus encore, l'instrument des permis négociables, qui suppose une opération explicite de répartition initiale de permis ayant le statut d'une rente, exacerbent les tensions et exigences qui pèsent sur les règles constitutives d'un nouveau régime. La répartition des droits et des charges entre les pays devient la question première dont tout le reste dépend.

---

[9].- Toutes les émissions de gaz carbonique concourent de la même manière aux changements climatiques de la planète quel que soit le lieu de leurs émissions. Le climat est radicalement non appropriable, à la différence des ressources sous-marines ou de zones de pêche maritime, par exemple.

[10].- La situation est plus complexe pour les pays membres de l'Union Européenne, puisque les engagements se prennent à deux niveaux à la fois.

Des propositions disparates, se réclamant toutes de l'équité

Quelles sont les leçons des négociations en cours sur ce terrain de l'équité de la répartition ? De multiples formules ont été proposées pour répartir des objectifs quantifiés contraignants entre les pays. Chacune est défendue par son promoteur en mobilisant des considérations d'équité et d'efficacité, mais ce ne sont pas les mêmes :

- Reprenant des propositions faites dans certains pays du tiers monde, la France a proposé de donner un rôle directeur aux émissions par tête : il s'agirait de définir un taux à long terme (2100) d'émissions par habitant de la planète en fonction d'un objectif quantifié d'émissions, lui-même assis sur un scénario de concentration atmosphérique à ne pas dépasser.[11] On en déduirait des objectifs de réduction particuliers pour chaque pays à différentes échéances en fonction de leur niveau initial d'émissions et de la trajectoire qu'ils devraient suivre pour atteindre la valeur-cible à long terme. Cette proposition reflète un objectif de rapprochement progressif des conditions de vie de tous les habitants de la planète, objectif qui suppose une lutte active contre les inégalités économiques qui n'ont cessé de s'amplifier entre les pays et entre les groupes sociaux ces dernières décennies.
- L'Australie pose un principe de répartition selon lequel le bien-être économique par tête de tous les pays devrait être affecté dans la même proportion à partir de la situation de 1990. A cet effet, elle propose une formule combinant plusieurs critères : la croissance démographique projetée, la croissance du PNB par tête, l'intensité en émissions de chaque unité de PNB, l'intensité en émissions des exportations, l'intensité en carburants fossiles des exportations. Ainsi, plus les pays escompteraient une croissance démographique et économique élevée plus ils se verraient dotés d'un quota important. En revanche, le quota serait en proportion inverse de l'intensité en émissions du PNB, sous réserve de l'impact des structures industrielles qui peuvent justifier une intensité supérieure à la moyenne.[12] Les deux derniers composants visent à ne pas pénaliser les pays dont les émissions sont élevées du fait de leurs exportations.
- Les Etats-Unis, rejoints par l'Union européenne pour l'horizon 2010, proposent seulement que chaque pays réduise ses émissions d'un même pourcentage par rapport à 1990, comme pour le précédent de Rio. Ce critère reflète une idée générale d'égalité des Etats engagés dans une action commune. Tout autre formule leur apparaît à la fois inéquitable et impraticable du point de vue de l'avancée de la négociation de Kyoto.
- D'autres propositions proposent de prendre en compte la part prise par les pays dans le montant cumulé des émissions depuis un siècle, l'accès aux sources d'énergie renouvelable, etc.

---

[11].- La référence des 550 ppm de CO_2 équivalent est souvent citée et a été retenue par l'Union Européenne en mars 1997 comme valeur de calage de la stratégie à adopter.

[12].- Un cas classique est celui du Luxembourg qui se retrouvait jusqu'ici avec un taux d'émissions très élevé du fait des activités sidérurgiques implantées sur son petit territoire.

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 justice[13]. Il y a d'abord lieu de distinguer 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, on considérera comme équitable une répartition qui résulte d'une procédure équitable. Il est en effet jugé 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 de donner un traitement similaire à des personnes qui se trouvent dans des situations similaires (pas de discriminations arbitraires). Une autre règle est que la procédure doit respecter les droits légitimes reconnus aux personnes. Une application courante de cette conception est qu'une répartition qui résulte d'un mécanisme d'échange 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, notamment pour définir dans quelles conditions des droits revendiqués sont légitimes (droit coutumier, lois...).

Au sein de la conception conséquentialiste, où l'on entend juger directement des résultats, différentes doctrines ont débouché sur des critères différents de jugement :

- *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 ;
- *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 priment sur celles du confort ;

[13].- Se reporter par exemple à John Rawls (1987), Philippe Van Parijs (1991), Adam Rose (1990) et Snorre Kverndokk (1995).

- *l'utilitarisme classique* vise la répartition qui engendre le plus grand bien pour le plus grand nombre, quitte à ce que les droits ou le bien être de certaines personnes soient sacrifiés ;
- *la justice distributive rawlsienne* impose de ne rompre avec l'égalité de la répartition 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).

Jusqu'à présent, les Etats ne se sont accordés sur aucune formule. Même si d'aventure un accord se faisait sur la prise en compte du noyau de critères pratiques que l'on trouve le plus souvent dans les propositions (le niveau actuel d'émissions, le PNB, les émissions par tête), cet accord ne suffirait pas à résoudre les différends, puisque les pays défendent des façons opposées de faire jouer certains d'entre eux, en quelque sorte à charge ou à décharge. Il en va ainsi du PNB : si l'on considère les émissions comme une sorte de conséquence fatale, technologique d'un certain niveau de développement économique, il est justifié que les pays dont le PNB est élevé reçoivent un quota lui aussi élevé (proposition australienne) ; la répartition sera alors favorable aux pays les plus riches qui sont aussi, en moyenne, ceux qui émettent le plus de gaz à effet de serre. Symétriquement, l'idée introduite dans la Convention de Rio selon laquelle la contribution de chacun serait déterminée en fonction des responsabilités différenciées dans la création du risque climatique et des capacités pour y faire face conduit d'autres pays (pays en développement) à demander plus de réduction aux pays disposant d'un PNB élevé, car le PNB actuel est approximativement un indicateur des émissions passées[14] et des capacités d'action. Une même structure de raisonnements symétriques est observable sur le critère des émissions existantes et passées : certains y voient la source d'un droit acquis (USA) et proposent donc une répartition des droits futurs au prorata de ces droits acquis.[15] D'autres y voient au contraire l'accumulation d'une responsabilité plus grande, faisant obligation de supporter une charge plus lourde pour résoudre le problème à l'avenir.

De toutes ces propositions sur la bonne répartition des efforts, laquelle est donc la plus équitable ? Je propose quatre ancrages possibles pour la réflexion.

---

[14].- 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.

[15].- Ce thème des droits acquis est en fait repris à l'envers par certains des pays du Sud, tels les pays producteurs de pétrole (Koweit, Nigeria) qui demandent 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 de l'Annexe 1. Cette demande revient 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 les organisent.

Des critères qui appartiennent à des ordres de justification différents

Les principaux critères proposés, souvent superficiellement regroupés autour des deux pôles du réalisme et de l'équité, pour ensuite nourrir le conflit entre ces pôles,[16] appartiennent en fait à des 'ordres de justification'[17] (Boltanski et Thévenot, 1991) différents où chacun, au sein de son ordre, représente à la fois ce qui est juste et réaliste de faire (Godard, 1992). Par exemple, si le problème de l'effet de serre avait vraiment la nature d'un problème politique de répartition de droits 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 à leur titulaires individuels, représenterait une procédure tout à la fois équitable et réaliste, c'est à dire conforme au type de réalité régi par cet ordre.[18]

On peut cependant s'interroger sur la validité de cette idée apparemment irrésistible. Non pas que cette conception ait remporté un succès pratique puisque rien de tel n'est encore engagé pour l'organisation de l'action vis à vis du risque climatique, mais elle a obtenu un succès idéologique puisque nombreux sont les experts qui estiment que telle serait une véritable répartition équitable. N'y a-t-il pas une erreur d'appréciation sur la nature du problème de coordination posé ? N'y a-t-il pas distorsion entre le principe invoqué et le type de situation à laquelle on voudrait l'appliquer ? Il est couramment affirmé qu'une répartition au prorata de la population serait juste car conforme au principe d'égalité des droits des habitants de la planète en matière d'utilisation de l'atmosphère. Or on discute ici d'une répartition entre gouvernements et pas entre citoyens du monde, et qui plus est d'une répartition opérée dans le but d'organiser un système international d'échange, pas celui de garantir un accès égal à une ressource essentielle pour la dignité des personnes. Si l'on croit que le principe d'égalité politique est ici pertinent, il doit alors s'appliquer au niveau des gouvernements : comme le droit de vote à l'ONU, chaque Etat devrait recevoir la même dotation de droits, qu'il s'agisse du Luxembourg, des Etats-Unis ou de la Chine. L'intuition suggère alors qu'il doit y avoir erreur sur la qualification du problème... L'émission de GES n'est pas un droit politique premier ni une émanation directe des personnes, c'est d'abord le reflet de conditions économiques, technologiques et naturelles éminemment différentes sur cette planète. 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.

Si l'on considère maintenant le problème dans le cadre du référent 'industriel', par exemple, où chacun doit recevoir des ressources en fonction de son rôle dans le dispositif collectif de production, il va de soi qu'une répartition au prorata des émissions existantes ou

---

[16].- Alors, ce qui est conforme au sens du juste ne serait pas réaliste, et ce qui est réaliste ne serait pas juste.

[17].- Ces auteurs ont repéré six ordres de justification légitime à l'œuvre dans nos sociétés occidentales. Ayant en commun une même axiomatique, définie comme axiomatique d'une 'cité', ces ordres rendent compte des référents de justification mobilisés dans les procédures ordinaires de recherche d'un accord ou de résolution pacifique de conflits. Il s'agit des ordres 'marchand', 'industriel', 'civique', 'domestique', 'inspiré' et 'de la renommée'. Les organisations (entreprises, administrations, ...) sont vues comme agençant des compromis particuliers entre les différents ordres jugés pertinents dans une situation donnée.

[18].- C'est ce que plaide Snorre Kverndokk (1995).

du PNB représente une répartition à peu près juste et réaliste puisqu'elle donne à chacun selon ses besoins courants ! Mais c'est alors entériner et étendre toutes les injustices incorporées à la situation existante de répartition de la richesse dans le monde. Et ainsi de suite.

Le problème des critères sur lequel bute la coordination vient donc de ce que les pays ne se sont pas accordés sur l'ordre de justification qui doit servir de repère pour trancher ce problème de répartition. Aucun critère, aucune combinaison de critères, ne sont alors 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 incarner le sens du juste aux yeux de tous.

Une opposition radicale sur l'interprétation de la situation initiale

Au-delà de la discussion sur les critères de l'équité, un clivage majeur sépare les propositions selon la manière d'interpréter la situation initiale. Pour les uns, cette situation est supposée juste et nécessite seulement qu'on lui trouve un prolongement qui soit également juste (règle du pourcentage homogène de réduction, par exemple) ; pour les autres, la situation initiale est fondamentalement injuste au regard des inégalités de richesse et de développement, mais aussi des taux d'usage passé des ressources communes de la planète. Pour ces derniers, les critères de répartition à retenir dans le dossier de l'effet de serre doivent donc viser à corriger ces injustices initiales (d'où les critères comme la répartition au prorata des habitants, ou celle inverse aux responsabilités passées). Peut-on surmonter ce conflit d'appréciation ? La justice ne peut se développer pleinement que dans une société elle-même organisée au préalable selon un principe de justice, avec une instance étatique dotée des procédures appropriées pour rendre la justice, et capable d'en faire respecter les jugements. Les divergences d'appréciation sur la situation initiale ne peuvent qu'exprimer l'absence concrète d'une structure politique qui organiserait les rapports entre nations et entre peuples sur la base d'un principe de justice : si cette structure existait, ces derniers disposeraient en effet de procédures adéquates pour arbitrer leurs différends. Pour un problème comme l'effet de serre, le droit international en vigueur n'y pourvoit pas. Dès lors, la revendication de justice, s'inscrivant dans un projet de transformation de l'ordre politico-juridique international existant, est nécessairement en décalage avec l'état des droits reconnus. L'opposition ainsi nouée ne peut alors pas sortir de la logique du conflit, plus ou moins ouvert selon l'opportunité du moment et les forces en présence, puisque l'apaisement qui serait apporté par un acte de justice ne peut pas être escompté.

Quand le voile de l'ignorance de Rawls est déchiré

Selon la théorie de la justice de John Rawls (1987), la formulation de règles justes d'organisation d'une société peut être dérivée d'une procédure dans laquelle les sociétaires ayant à en délibérer seraient placés dans une situation de 'voile de l'ignorance' : ils ignoreraient la position qui seraient la leur du fait de l'application de la règle ; ils ne sauraient

pas en particulier s'ils se trouveraient dans le camp des perdants ou des gagnants.[19] Ainsi pourraient-ils s'abstraire de leurs attachements et intérêts singuliers et accéder au niveau de généralité requis pour formuler une règle donnant un traitement équitable à chacun.

La situation de risques climatiques de l'effet de serre plonge les Etats dans une situation intermédiaire intéressante. Ils ne sont pas placés sous le voile de l'ignorance puisqu'on en sait assez sur le phénomène pour comprendre que les Etats-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 Iles du Pacifique dont l'existence même est en jeu. En l'état des informations scientifiques, chaque pays se forge une certaine représentation des coûts et des avantages que le risque climatique présente pour lui. Néanmoins, ces représentations sont fragiles, dans la mesure où l'expertise scientifique a un grand mal à régionaliser de manière fiable et précise les conséquences du changement climatique envisagé et que des surprises ne sont pas exclues. De multiples doutes sont encore permis.

Cependant, sur l'autre partie du tableau, celui des coûts économiques de l'action de prévention, les jeux d'intérêts se durcissent, car cette action toucherait 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. Si l'on ne sait pas encore dans quelle mesure il y aura des gagnants de la prévention de l'effet de serre, beaucoup se perçoivent déjà comme les perdants de cette prévention et se mobilisent pour éviter d'en faire les frais.

La conjecture que l'on peut alors formuler est que, faute de bénéficier du voile de l'ignorance ou du bénéfice d'une Autorité internationale disposant déjà d'un équipement de justice approprié, le processus de délibération et négociation lancé en application de la Convention sur le Climat sera par construction incapable de déboucher sur des règles conformes à des principes de justice. La menace n'est pas assez immédiate et son profil est déjà trop différencié pour susciter un accord unanime sur des règles équitables.

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 initiale 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, ce qui revient au moins à retenir l'hypothèse de l'existence d'une situation initiale de droits bien définis. 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 cette situation initiale ne comportant aucune action coordonnée : si l'on peut trouver une règle avec laquelle chacun peut gagner au regard de la situation initiale qui est la sienne, cette règle sera considérée comme bonne et le problème de coordination résolu.

---

[19].- Il en va également ainsi lorsqu'on demande à un enfant de plonger sous la table pour procéder à la répartition " à l'aveugle " des parts d'un gâteau ou d'une galette.

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 servent de normes transcendantes du juste et permettent de qualifier les propositions, 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 proposeront aux négociateurs les combinaisons de critères qui permettront d'atteindre un tel résultat. Ainsi traités, les critères perdent alors toute valeur intrinsèque et sont asservis aux résultats qu'ils permettent et dont il est supposé qu'on peut les évaluer sans recourir aux dits critères. Cette instrumentalisation des critères du juste revient ainsi à évacuer la préoccupation pour l'équité au profit d'un concept utilitariste de l'acceptabilité. Est-ce enfin la solution ?

Cette approche a pour elle son apparent réalisme. Toutefois, l'histoire a souvent montré que la quête de justice ou l'action de certains groupes pour faire reconnaître les droits qu'ils estiment avoir pouvait prendre le pas sur la défense de leur bien-être. Surtout, elle fait bon compte de la capacité des Etats et des différents groupes concernés à calculer les bilans coûts-avantages de chaque option, et donc de savoir où se trouvent *in fine* leurs intérêts bien compris. Postuler une telle capacité n'est pas réaliste en l'état actuel de structuration du jeu international sur le changement climatique planétaire.

De l'incomplétude des intérêts au retour sur les conventions de coordination

Un manque de réalisme paradoxal

Que des agents individuels et collectifs soient mus par leurs intérêts, voilà donc une hypothèse ayant toutes les apparences de la solidité et du réalisme, loin des spéculations et hésitations morales. Et pourtant, cette hypothèse ne suffit pas à expliquer les conduites collectives de ces agents dans un contexte comme celui de l'action internationale pour la préservation du climat. L'explication par les intérêts souffre d'incomplétude et d'indétermination.

La réalité physique, d'abord, se dérobe en n'apportant pas les repères solides qu'on attend d'elle pour donner un contenu aux intérêts : la persistance d'incertitudes et de controverses scientifiques sur la connaissance des phénomènes climatiques et sur la manière dont le changement climatique va affecter chaque Partie laisse une plage d'incertitude considérable dans laquelle des appréciations et des prises de position très différentes peuvent se loger. Il faut ensuite compter avec les indéterminations qui surgissent lorsqu'on prétend étendre à la longue durée l'approche par les intérêts - quel sera le scénario de croissance de référence ? quel taux d'actualisation appliquer ? de quelles techniques disposera-t-on dans cinquante ou cent ans ? quelle sera la situation géopolitique du monde ? -. Il y a enfin les attributs propres d'un jeu de coordination dans lequel le tableau des avantages et des coûts incombant à chacun dépend davantage du choix des conventions de coordination et des comportements des autres que de ses actions propres. Il faut alors établir autant de bilans coûts-avantages que de scénarios que l'on parvient à imaginer, sans d'ailleurs épuiser tous les possibles ; par leur nombre même, ils ne facilitent guère la décision (Hourcade, 1994, 1997). Les ombres et brillances multiples de la réalité, les incertitudes du devenir et les indéterminations du jeu collectif sont telles que les intérêts ne peuvent définitivement pas se

calculer à la manière de la trajectoire des étoiles ; on les construit, on les interprète, puis en dernière instance on en décide. Partant sur un schéma théorique de résolution fondé sur le jeu des intérêts, l'analyste découvre finalement un jeu spéculaire d'anticipations sur les anticipations d'autrui, un problème de coordination des croyances et des logiques de l'engagement !

Il n'est alors possible de sauver formellement l'approche par les intérêts qu'en opérant un certain nombre de réductions radicales, mais arbitraires du point de vue d'un fondement exogène 'dans la réalité'. C'est ce à quoi se livre le monde de l'expertise.[20] Au hasard, on trouvera ceci : la Banque mondiale ne voit pas de raisons de changer son taux courant d'actualisation (8%) pour aborder les choix touchant à l'effet de serre, même si l'horizon pertinent dépasse la centaine d'années (Birdsall and Steer, 1993) ;[21] la croissance mondiale future sur un siècle ou deux est prolongée sur la base de celle que le monde a connu depuis cinquante ans, sans rencontrer de nouvelles limites, si bien que les générations futures seront supposées être, globalement, beaucoup plus riches que les générations présentes ; elles auront toutefois les mêmes préférences que les générations actuelles, ce qui permet de transposer les évaluations obtenues sur les générations présentes ; bien que les spécialistes du climat n'excluent pas les surprises, comme celle qui résulterait d'un changement brutal des climats en moins de deux décennies, les calculs économiques les plus en vue se sont calés sur un scénario de changement très progressif, sans à-coups, aboutissant à une valeur moyenne d'élévation de température déduite de la fourchette donnée par les climatologues (Nordhaus, 1991) ; le progrès technique est supposé continuer à jouer aux mêmes rythmes que par le passé ou avec une légère décroissance ; etc.

Dès lors que la réalité ne peut plus être lue dans le grand livre de la science, la rivalité des Etats et des groupes sociaux s'étend aux visions du monde et au choix des conventions qui les structurent. Elle a pour ressort la formation de 'communautés épistémiques'[22], réseaux de scientifiques, d'experts, de leaders d'opinion, de responsables publics, de dirigeants d'entreprises ou de militants associatifs qui partagent les mêmes croyances sur la nature des problèmes, leur hiérarchie et la manière dont l'action devrait être abordée. Chacune de ces 'communautés épistémiques' est engagée dans une stratégie d'extension de son influence avec l'espoir de peser sur les bases d'un régime international autour de ses propres conventions et croyances. Nous en sommes là à l'approche de Kyoto.

---

[20].- Sur les différents rôles implicites des experts dans la construction des termes de l'action publique, voir O. Godard (1997).

[21].- Sur le long terme, des différences apparemment mineures de taux d'actualisation provoquent des changements catastrophiques dans les évaluations. Par exemple, appliquer un taux de 1% ou de 5% sur 200 ans induit une fourchette d'évaluation de 1 à 2400 sur la valeur actuelle conférée aux dommages à long terme.

[22].- Ce concept a été introduit par Peter Haas (1990) à l'occasion de son analyse de la constitution d'un régime de protection pour la mer Méditerranée.

Les communautés épistémiques en présence

On peut, de façon non exhaustive, identifier certaines des 'communautés épistémiques' en présence dans le champ du risque climatique. Elles ont en commun d'être transversales aux frontières de la connaissance et de l'action, et font notamment intervenir les catégories et enjeux de l'action sur la manière de mettre en forme la connaissance et d'en jouer.

Une première communauté de ce type s'est constituée autour de l'idée que les dommages résultant à long terme des changements climatiques seraient modérés (au maximum 1% du revenu mondial), tandis que le coût des actions de protection du climat, comme par exemple celles qui viseraient la stabilisation des émissions de GES à leur niveau de 1990, serait beaucoup plus élevé (plusieurs pour-cent du revenu mondial) et ressenti dès maintenant par les générations présentes. Cette communauté mobilise notamment des modèles économiques dans lesquels les marchés sont les régulateurs centraux des systèmes économiques et, qui plus est, dans lesquels l'économie réelle d'aujourd'hui est supposée fonctionner de façon quasi-optimale. Elle voit la prévention du risque climatique comme un obstacle au développement et une atteinte inconsidérée au bien-être des populations. Elle rassemble : des économistes attachés prioritairement à l'axiome de la souveraineté des consommateurs et souvent positivistes par le crédit qu'ils accordent aux évaluations chiffrées qu'ils obtiennent dans le cadre de bilans coûts-avantages ; des Etats comme ceux qui vivent de l'exportation du pétrole ou de l'exploitation du bois ; différents lobbies comme ceux des milieux énergétiques (charbon, pétrole) américains.

Un autre réseau s'est constitué autour de l'imbrication de visions d'ingénieurs et de militants aspirant au changement social. Il véhicule l'idée que la prévention du changement climatique peut être commencée immédiatement à coût technico-économique négatif ou nul, sur la base des techniques déjà disponibles mais insuffisamment mises en œuvre du fait des intérêts commerciaux attachés aux marchés existants et des inerties des comportements. Il se représente l'économie comme mue par la technologie et cette dernière comme accessible au volontarisme de l'action publique, à travers l'action réglementaire et des dispositifs d'agence. Les mécanismes de marché jouent ici un rôle secondaire ou de frein à la pénétration des 'bonnes' techniques, tout en étant les principaux responsables des inégalités économiques.

Une troisième communauté voit essentiellement dans l'effet de serre l'occasion de transformer les rapports politiques entre les pays industriels et les pays dits 'en développement'. Elle mobilise à cette fin les ressources d'un argumentaire politique et des valeurs 'civiques' : se plaçant en tête du combat contre l'injustice, elle cherche à obtenir que l'Occident reconnaisse sa responsabilité historique dans la surexploitation des ressources planétaires et le maintien du reste du monde dans le sous-développement ; son attitude assortit une démarche générale de dénonciation de l'ordre économique et politique existant d'une demande de réparations et compensations, plus qu'elle ne vise à établir un partenariat. La revendication de l'équité prime ici sur toute considération d'efficacité environnementale ou économique.

Un autre réseau, centré sur les valeurs nouvelles que certains courants proposent de reconnaître à la nature[23] ou sur la prise de conscience de la dimension planétaire prise par la capacité humaine de destruction (Jonas, 1990)[24], se regroupe sur le terrain des propositions d'action autour d'une interprétation intellectuellement révolutionnaire du développement durable : il s'agirait de soumettre le développement économique aux exigences de la préservation des espèces, des écosystèmes et des régulations écologiques, en allant, pour certains, jusqu'à prôner l'organisation d'une économie mondiale matériellement stationnaire (Daly, 1977). On est alors loin de l'interprétation plus convenue de cette même notion de développement durable (Godard, 1994) par les principales institutions onusiennes tournées vers le développement économique, à savoir la réaffirmation du primat donné durablement à une croissance économique qui n'aurait besoin que d'amendements de second ordre[25]. L'enracinement de ce réseau se trouve davantage dans les sciences de la nature (biologie, thermodynamique) et une nouvelle attitude morale vis à vis des générations futures que dans le registre économique. Quand ce dernier est mobilisé, c'est pour faire valoir la valeur immense des services apportés par la nature et, symétriquement, les pertes incommensurables qui pourraient résulter d'une altération du climat de la planète. L'action à entreprendre est alors conçue dans le registre du devoir et de l'obligation morale, même si cela implique des sacrifices, plus que dans celui des intérêts et des incitations. Scientifiques, moralistes, militants d'ONG forment la trame de ce réseau.

Une dernière communauté défend une position plutôt proactive vis à vis du risque climatique, mais y voit surtout l'occasion, non d'une dénonciation du marché et de l'ordre international, mais au contraire un vecteur formidable pour de nouvelles formes de transactions et de nouveaux débouchés pour la technologie occidentale dont la question climatique permettrait d'organiser l'exploitation. La thématique majeure est ici que les forces du marché vont relever le défi de la question écologique et dépasser, par leur efficacité, les antagonismes habituellement postulés. Cette communauté défend avec énergie la contribution décisive de l'investissement privé à l'amélioration du bien-être et à la modernisation dans les pays en développement et soutient activement les deux mécanismes en discussion qui vont pouvoir étendre l'espace laissé aux initiatives privées : les permis négociables et l'application conjointe. En plaçant résolument ces instruments sous la bannière du marché[26], elle entend

---

[23].- On trouvera une mise au point sur ces nouvelles philosophies de la nature, principalement anglo-saxonnes, dans le petit livre de Catherine Larrère (1997).

[24].- Il y a certes des différences considérables entre les positions d'un Jonas et les conceptions émanant de la *deep ecology*. Cependant les implications pratiques de leurs vues respectives sont assez proches quand il s'agit d'aborder un problème comme celui du risque climatique ; d'où le regroupement ici proposé.

[25].- Il s'agit par exemple de remettre en cause les subventions à l'emploi d'énergies fossiles (charbon, pétrole) qui ont été mises en place dans de nombreux pays et de définir de nouveaux droits de propriété sur les ressources (forêts, pâturages, pêcheries) maintenues en accès libre.

[26].- Au regard de l'expérience pratique, il s'agit là d'une caractérisation abusive. Ainsi, les permis négociables n'ont été expérimentés à grande échelle qu'aux Etats-Unis. Même au pays du capitalisme roi, 90% des transactions sur ce qu'on appelle les *offsets* pour la pollution de l'air réalisées de 1977 à 1987 l'ont été à l'intérieur d'une même firme, sans impliquer de partenaires extérieurs. De même le nouveau marché national sur les permis à émettre du SO_2, instauré par une réforme de 1990 entre les principales centrales thermiques et conçu

certes promouvoir des actions à faible coût et associer les pays en développement à l'action internationale, mais surtout obtenir la reconnaissance universelle de la figure du marché comme principe d'organisation des relations internationales, et l'initiative privée comme ressort des solutions aux problèmes de développement durant le XXI° siècle. Plusieurs importantes organisations internationales (Banque mondiale, CNUCED, OCDE, AIE) sont les fers de lance de cette communauté.

Qu'attendre de la confrontation de ces 'communautés épistémiques' que précipite la négociation de Kyoto ? Au mieux, l'élaboration de figures de compromis où une majorité, sinon chacune, estimera avoir suffisamment pesé sur le résultat pour trouver le résultat acceptable. Verra-t-on le régime international basculer nettement d'un côté ou de l'autre ou bien au contraire entretenir l'hésitation pour une période encore ? Comment le sens du juste dont est porteur chaque partie trouvera malgré tout à s'y inscrire, si faiblement soit-il ? Ce sont les énigmes qu'il faudra décrypter après Kyoto.

* *

*

Il est important d'aller de l'avant à Kyoto sans tergiverser davantage, afin de limiter l'impact du changement climatique annoncé par les scientifiques. Au-delà des controverses d'experts sur les coûts de l'action, il est remarquable que le document de synthèse établi en 1995 par les experts du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC-IPCC) et dûment approuvé par l'assemblée du GIEC ait pu affirmer : " *Malgré de vastes différences d'opinions, il y a accord quant à la possibilité d'obtenir des gains d'efficacité permettant de descendre jusqu'à 10 à 30% au-dessous de l'évolution naturelle au cours des 20 à 30 prochaines années pour un coût net négatif ou nul.* " (GIEC, 1996). La prise en compte des possibilités de double dividende apporté par un redéploiement de la fiscalité est susceptible de rapprocher encore le calendrier optimal d'action en renforçant l'intérêt collectif retiré d'une action immédiate de prévention du risque climatique. Encore faut-il que cette action soit organisée à l'échelle internationale de façon à permettre l'exploitation de ce double-dividende et, s'agissant de la France, de ne pas faire obstacle à la restauration de l'autonomie de choix stratégique du pays dans le domaine énergétique. C'est avec ce double objectif qu'il conviendrait que le gouvernement français et la Commission européenne négocient les propositions de Protocoles en discussion pour donner corps à la Convention sur le Climat.

---

pour devenir un véritable marché, ne fait encore apparaître qu'un pourcentage non négligeable mais limité de transactions externes (20% du volume) (Mullins, 1997) ; or ce sont les seules dignes d'incarner la figure du 'marché', puisque les autres relèvent plutôt du concept de 'souplesse réglementaire'.

Références

Birdsall, N. et Steer, A. (1993).- " Attaquons-nous dès maintenant au réchauffement de la planète, mais sans trafiquer les chiffres ", *Finances & Développement*, Mars, pp. 6-8.

Boltanski, L. et Thévenot, L. (1991).- *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard, (NRF-Les essais).

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*, Vol. 4, (3), June, pp. 219-239.

Commissariat Général du Plan (1993).- *L'économie face à l'écologie*. Paris, Ed. La Découverte et La Documentation Française.

Daly, H. (1977). *Steady-state Economics. The economics of biophysical equilibrium and moral growth*. San francisco, Freeman and Co

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*, Vol. 10, (2), juin, pp. 101-131.

Godard, O. (1994).- " Le développement durable. Paysage intellectuel ", *Natures, Sciences, Sociétés*, Vol. 2, (4), pp. 309-322.

Godard, O. (1997).- " Social decision-making under conditions of scientific controversy, expertise and the precautionary principle ", in C. Joerges, K.-H. Ladeur and E. Vos (eds.).- *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 39-73.

Godard, O. et Beaumais (1994).- " Economie, croissance et environnement. De nouvelles stratégies pour de nouvelles relations ", *Revue économique*, Vol. 44, Hors Série, pp. 143-176.

Godard, O. et Salles, J.-M. (1991).- " Entre nature et société. Les jeux de l'irréversibilité dans la construction économique et sociale du champ de l'environnement ", in R. Boyer, B. Chavance et O. Godard (dir.).- *Les figures de l'irréversibilité en économie*. Paris, Ed. de l'EHESS, pp. 233-272.

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (1996).- *Deuxième Rapport d'évaluation du GIEC. Changements climatiques 1995*. Genève, OMM et PNUE.

Haas, P. (1990).- *Saving the Mediterranean : the Politics of International Environmental Cooperation*, New-York, Columbia University Press.

Hourcade, J.-C. (1994).- " Analyse économique et gestion des risques climatiques ", *Natures, Sciences, Sociétés*, Vol. 2, (3), pp. 202-211.

Hourcade, J.-C. (1997).- " Précaution et approche séquentielle de la décision face aux risques climatiques de l'effet de serre ", in O. Godard (dir.).- *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*. Paris, Ed. de la Maison des sciences de l'homme et INRA-Editions, pp. 259-294.

Intergovernmental Panel of Experts on Climate Change (IPCC) (1996).- *Climate Change 1995. Economic and Social Dimensions of Climate Change. Contribution of Working group III to the IPCC Second Assessment Report*. Cambridge University Press.

Jefferson, M. (1997).- *Climate Change Negotiations : on Track for Kyoto ?* London, World Energy Council, Report n° 7, May.

Jonas, H. (1990).- *Le Principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*. Paris, Ed. du Cerf.

Kverndokk, S. (1995).- " Tradeable CO_2 Emission Permits: Initial Distribution as a Justice Problem ", *Environmental Values*, **4**, (2), pp. 129-148

Larrère, C. (1997).- *Les philosophies de l'environnement*. Paris, PUF, (Coll. Philosophies).

OCDE (1992).- *Convention sur le changement climatique. Aspects économiques des négociations*. Paris, Ed. de l'OCDE.

Mullins, F. (1997).- *Lessons from existing trading systems for international GHG Emission Trading. Paper 1 : The US Acid Rain Programme : SO_2 Allowance Trading*. Paris, OECD, Expert paper by the OECD and IEA secretariats for the Annex I Expert Group on the UN FCCC, April, 11 p.

Nordhaus, W.D. (1991).- " To slow or not to slow : the economics of the greenhouse effect ", *The Economic Journal*, Vol. 101, July, pp. 920-937.

Oates, W.E. (1995).- " Green taxes : can we protect the environment and improve the tax system at the same time ? ", *Southern Economic Journal*, Vol. 61.

Parry, I., Williams III, R.C., Goulder, L.H. (1996).- *When Can Carbon Abatement Policies Increase Welfare ? The Fundamental Role of Distorted Factor Markets*. Washington D.C., Resources for the Future, December.

Parry, I. (1997).- *Revenue recycling and the costs of reducing carbon emissions*. Washington D.C., Resources for the Future, May.

Rawls, J. (1987).- *Théorie de la justice*. Paris, Ed. du Seuil.

Rose, A. (1990).- " Reducing conflict in global warming policy : the potential of equity as a unifying principle ", *Energy Policy*, **18**, (10),pp. 927-935.

Smith, S. (1995).- *'Green' Taxes and Charges : Policy and Practice in Britain and Germany*. London, The Institute of Fiscal Studies.

Strong, M. (1997).- " Earth Council's Support for the Policy Forum on Greenhouse Gas Emissions Trading ", *Global Greenhouse Emissions Trader*, (1), April, UNCTAD, pp. 1-2.

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).