QUEL RÉGIME INTERNATIONAL POUR LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE ?

OLIVIER GODARD

La formule des "permis négociables" pose la question des fondements d'une légitimité internationale. L'économiste redécouvre, à propos d'un marché de "biens" très particuliers (et d'un marché à créer), les bases juridico-politiques de tout échange et donc de toute économie. Il en appelle donc au juriste et au politologue, mais aussi à l'historien dans la mesure où les règles qui régissent actuellement les rapports internationaux sont le produit d'une histoire¹.

Le risque d'un changement climatique résultant de l'accumulation dans l'atmosphère de gaz à effet de serre ne s'adresse plus aux seuls scientifiques. La question est désormais sur l'agenda politique des gouvernements et des organisations internationales : une convention mondiale sur le climat a été signée lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de 1992 ; la Communauté européenne s'est engagée à stabiliser ses émissions de CO₂ en 2000 à leur niveau de 1990. La période actuelle peut être comprise comme celle où les responsables se préparent à agir tout en hésitant encore à plonger dans l'action.

Sur quelle base peut-on organiser l'action internationale ? Sans doute en raison du poids des considérables incertitudes scientifiques qui demeurent, le débat politico-scientifique s'est largement focalisé autour de trois questions : la discussion du bien-fondé de l'engagement d'actions préventives qui pourraient nécessiter des changements importants des trajectoires de développement économique et technologique à long terme (principe de précaution ou stratégies "sans regrets") ; l'identification des étapes possibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et le recensement des options techniques permettant d'atteindre un objectif global défini en termes d'émissions totales planétaires admissibles à un horizon donné (en 2030, 2050, 2100)² ; l'évaluation des instruments de régulation des comportements auxquels il conviendrait de recourir pour régler un problème qui concerne la communauté internationale, question faisant l'objet de cet article.

Pour la première fois à cette échelle, une forte pression intellectuelle s'exerce pour que l'on envisage le recours systématique à des "instruments économiques" plutôt qu'aux seules normes réglementaires³. Économiques, ces instruments le sont parce qu'ils reposent sur des mécanismes de marché associant incitations par les prix et liberté de choix des agents décentralisés : marchés de permis d'émission, quotas de production transférables, redevances et taxes corrigeant les prix des biens dont l'usage provoque des pollutions, systèmes de consignes pour l'organisation du recyclage de certaines classes de déchets. À travers ces instruments, il s'agit d'orienter efficacement les comportements en réduisant au maximum les contraintes directes et les coûts bureaucratiques (Opschoor et Vos, 1989).

Puisqu'il se constitue aujourd'hui une "communauté épistémique"⁴ autour de l'idée de l'efficacité du marché à résoudre les problèmes de société les plus divers, il est d'autant plus opportun de mettre en évidence les enjeux institutionnels sous-jacents à l'adoption de ces instruments économiques pour organiser l'action collective dans le champ de l'environnement, en particulier au niveau international.

Le but de cet article est d'éclairer le contexte institutionnel de la formule dite des "marchés de droits à polluer" ou "permis négociables" comme base possible d'un régime international de régulation des émissions de GES. Cette solution représente en effet l'une des deux grandes approches considérées aujourd'hui à l'échelle internationale (Grubb, 1989 ; Barrett, 1991). Ces propositions font

suite à de nombreux travaux théoriques et à certaines expériences nationales (Henry, 1990 ; Hourcade et Baron, 1992). En particulier, les États-Unis se sont résolument engagés dans la voie des "marchés de droits" afin d'introduire un peu de souplesse dans un système administratif jusqu'alors très contraignant de régulation des problèmes de pollution industrielle (Hahn et Hester, 1989). C'est ainsi qu'aboutit aujourd'hui un courant d'analyse lancé il y a une trentaine d'années par les travaux pionniers de l'école des "droits de propriété" (Coase, 1960 ; Demsetz, 1967 ; Bromley, 1978).

1. Cet article s'appuie sur des travaux réalisés grâce au soutien du SRETIE du ministère de l'Environnement (Programme ECLAT), du ministère de la Recherche et de la Technologie (action "Dimensions écologiques de l'économie") et du Programme Environnement du CNRS.

2. Voir par exemple l'étude réalisée par Krauze et al. (1989) pour le compte du gouvernement néerlandais.

3. Je reprends ici la terminologie habituelle des économistes. Elle ne convient pas en toute rigueur aux juristes qui font remarquer que tous les instruments économiques reposent sur une intervention de l'administration et dépendent donc de règlements. Il conviendrait en fait d'opposer "instruments économiques" et "instruments de police".

4. Ce concept a été avancé par Haas (1990) pour désigner la formation d'un

Cette famille d'instruments est généralement proposée pour le problème de l'effet de serre sur la base d'arguments empruntés à l'analyse économique, faisant valoir notamment des propriétés de minimisation du coût collectif pour réaliser un résultat donné et d'incitation dynamique des entreprises à l'innovation technologique. Mais sa mise en œuvre pratique n'engage pas seulement des considérations d'efficacité ; elle oblige à faire des arbitrages touchant, implicitement ou explicitement, aux conditions de la légitimité ou de la justification de l'action collective (Boltanski et Thévenot, 1991). Au fond, la question soulevée au travers de l'analyse des permis négociables est de savoir dans quelle mesure un "régime international" peut être complètement fondé, dans la transparence, sur des principes qui recueillent l'adhésion de toutes les parties concernées.

L'analyse proposée confirmera ainsi deux hypothèses formulées à l'occasion de travaux antérieurs (Godard, 1989, 1990).

■ Les instruments de politique ne peuvent pas être cantonnés dans un statut purement instrumental. Ils engagent plus qu'eux-mêmes : un réseau d'affinités avec certains dispositifs sociaux, certaines représentations de la nature, certains types d'intérêts humains, et certaines conceptions de l'organisation et de la coordination de la vie en société. Le choix d'un type d'instrument plutôt que d'un autre est porteur, s'il est présenté ou perçu comme purement instrumental, d'un glissement méconnu ou inavoué d'un univers à un autre.

■ Les politiques de l'environnement souffrent avant tout d'un "trouble de légitimité" que l'exacerbation de l'attention portée à la question instrumentale masque et renforce tout à la fois. Ce trouble provient de ce que la question de l'environnement n'est pas encore bien élaborée au sein des divers systèmes de justification en présence dans nos sociétés complexes, mais aussi de ce que l'on ne sait pas bien déterminer, face à un problème d'environnement donné, à quel système de justification et donc à quels types d'épreuves et de critères on peut ou on doit le référer.

QU'EST-CE QU'UN RÉGIME ?

On peut définir un régime comme l'ensemble des valeurs, principes et règles, explicites et implicites, auxquels se réfèrent conjointement un ensemble d'acteurs pour régler leurs relations. On peut ainsi parler d'un régime de protection de la nature ou d'un régime monétaire. L'unité d'un régime tient aux cohérences qui s'imposent entre les diverses composantes assemblées et qui excluent certaines combinaisons. Pour un domaine donné, plusieurs types de régimes sont *a priori* envisageables, chacun avec sa logique et ses effets. La coordination obtenue par l'adoption d'un régime permet de faire converger les anticipations que les acteurs font sur leurs comportements respectifs. La création de cette prévisibilité facilite la prise de décision rationnelle de chaque acteur et contribue à accroître le niveau d'utilité collective qui peut être atteint.

Le rapprochement de ces deux propositions jette un nouvel éclairage sur cette question des instruments : la recherche d'une coordination sur les instruments offre une voie indirecte pour la constitution d'un "régime" lorsqu'un accord explicite sur les valeurs, principes et objectifs n'est pas à portée de main.

LES AVANTAGES THÉORIQUES DES PERMIS D'ÉMISSION NEGOCIABLES

L'approche la plus courante jusqu'à présent pour limiter les pollutions industrielles consiste à soumettre les activités impliquant l'émission de rejets polluants à un régime d'autorisations administratives et de prescriptions techniques interdisant les émissions de rejets dépassant certains plafonds. La solution des "marchés de permis" consiste à considérer ces autorisations d'activité et d'émission comme la concession à leurs responsables de véritables droits d'usage, valables pour une période déterminée, sur l'environnement et, dans le cas étudié, sur l'atmosphère. D'une façon générale, ces permis peuvent alors être utilisés directement par leurs titulaires, mis de côté pour un usage futur ou cédés librement à autrui pour un prix librement fixé entre le vendeur et l'acquéreur.

De nombreuses formules peuvent être dérivées de ce principe de base des "marchés de permis". Pour mettre en place un mécanisme concret, on doit en effet spécifier un ensemble de variables : les règles pour la répartition initiale des droits, la base ou le numéraire sur lesquels ils sont assis (CO_2 émis, contenu énergétique des produits, etc.), la durée de leur validité, leurs conditions d'émission ou de résorption, l'identité des agents pouvant avoir accès au système, la nature de l'autorité institutionnelle assurant son fonctionnement, l'étendue ou la limitation des possibilités d'échange, les mécanismes de contrôle des transactions, les formes de pénalisation en cas de dépassement des permis ou de fraudes, les règles de comportement envers les tiers qui n'auraient pas adhéré au mécanisme, surtout dans un contexte international. La combinaison des options sur toutes ces variables peut engendrer un grand nombre de configurations qui peuvent avoir des performances assez différentes⁵.

Dans le contexte de la prévention du risque climatique, diverses propositions ont été faites. Selon une proposition standard, un objectif global d'émission à l'échelle de la planète serait d'abord défini pour un horizon donné ; par exemple - 20 % d'ici 2020 par rapport au niveau 1990. Cet objectif serait ensuite réparti entre ensembles politiques régionaux ou pays, ce qui revient à leur allouer des "permis d'émission". Les gouvernements pourraient alors s'échanger ces permis d'émission. À l'intérieur de chaque pays, les gouvernements adopteraient les instruments de leur convenance et pourraient en particulier recourir aux permis négociables pour réguler le comportement des entreprises.

L'analyse économique des marchés de permis fait couramment ressortir les avantages généraux suivants (Hahn et Hester, 1989 ; Henry, 1990 ; Opschoor et Vos, 1989) :

■ la possibilité d'obtenir une connaissance précise du niveau global des émissions qui sera imposé, sous réserve des problèmes de fraude et de contrôle ;

■ une répartition optimale de l'effort de réduction des émissions entre les agents, compte tenu de leurs coûts respectifs pour

réaliser un même niveau de réduction ; cela signifie que le coût total pour la collectivité se trouve minimisé sous l'effet d'une mobilisation des solutions les plus efficaces accessibles aux différentes entreprises ;

- la limitation de l'information à recueillir par une autorité tutélaire, qui n'a pas besoin de connaître de manière complète les fonctions de coûts et les opportunités de choix techniques propres à chaque agent, à la différence de ce que nécessite une approche réglementaire pour être optimale ; si la répartition initiale des permis ne correspond pas à l'optimum théorique de répartition des efforts, le processus d'échange des droits doit rétablir approximativement la situation ;

- la création d'une incitation à limiter la pollution en-deçà de ce qui est imposé par la tutelle, puisque cet effort additionnel peut être rentabilisé par la cession des droits non-utilisés ; en particulier, ce mécanisme pousse à incorporer rapidement le progrès technique quand celui-ci implique le recours à des techniques moins polluantes ;

- l'introduction d'un élément de souplesse, à la dimension de l'espace concerné par le marché de permis, puisqu'une amélioration dans une zone *x* permet de débloquer une situation dans une zone *y*. Sous un régime de contrôle administratif, toute activité polluante nouvelle devrait être interdite en *y* en raison du niveau déjà atteint par la pollution émise⁶.

Il s'ajoute généralement à ces éléments, pour certains analystes tout au moins, l'attrait propre à l'idée de marché ; que ce soit un marché, et non une administration, qui forme le pivot apparent du mécanisme est vu à la fois comme un moyen de protéger les agents contre l'arbitraire administratif et comme une certaine garantie d'efficacité.

On doit toutefois se méfier de toute extrapolation pure et simple d'expériences nationales ou locales à un niveau international. La transposition ne revient pas seulement à étendre l'aire géographique d'application, elle implique d'affronter des problèmes nouveaux : bien que l'idée de marché sollicite des images de spontanéité, les marchés de permis dépendent de manière très directe

d'un principe d'autorité publique instituant artificiellement une rareté sociale au nom d'objectifs de la collectivité. Que les permis deviennent négociables ne change rien au fait qu'ils doivent d'abord s'enraciner dans un régime rigoureusement administré par un appareil étatique (Hourcade et Baron, 1992). Or un tel appareil n'a pas aujourd'hui d'équivalent à l'échelle internationale. Ce sont quelques-uns des problèmes posés par une transposition au niveau international qui vont être examinés dans ce qui suit.

LES ÉTATS ET LA PRISE EN CHARGE DES INTÉRÊTS COLLECTIFS LIÉS À L'ENVIRONNEMENT

Le besoin théorique d'un État mondial

La création d'un marché de permis est suspendue à l'attribution, par une autorité de tutelle, de permis ou droits déterminés à des agents (États, entreprises, ...). Cette opération implique au préalable qu'une entité internationale de type étatique, fût-elle la communauté des États en tant que sujet constitué, prenne possession de manière exclusive des droits sur l'atmosphère. Une telle opération ne confère-t-elle pas à cette entité internationale une tutelle exorbitante sur l'activité économique de chaque pays du monde, susceptible de menacer leur souveraineté ou les droits fondamentaux des citoyens ? Ne suppose-t-elle pas la constitution d'un véritable État mondial ? Au-delà du constat de l'absence d'une telle institution dans le paysage politique actuel, on est conduit à s'interroger sur le rôle des appareils nationaux d'État.

Les États en position de pivot

Dans le cas de l'atmosphère, il est *a priori* légitime de se demander qui devraient être les sujets attributaires de droits sur l'atmosphère et quels mandataires pourraient avoir le droit de les représenter : les individus, les entreprises, des organisations non-gouvernementales, des collectivités publiques infra-étatiques, les États, des organisations internationales ? Néanmoins, dans le cadre du

réseau ou d'une communauté d'experts partageant les mêmes idées sur les relations de causalité (même si ces idées se révèlent être fausses), les mêmes schèmes concernant la définition des problèmes d'actions, et les mêmes valeurs pour déterminer ce que devrait être l'action publique. D'après cet auteur, l'influence simultanée exercée par cette "communauté épistémique" auprès d'un ensemble de responsables publics et de dirigeants d'entreprises peut produire un effet de coordination suffisant pour faciliter l'instauration d'un nouveau régime de gestion.

5. La multiplication des solutions possibles est un facteur défavorable pour la recherche d'un accord international sur un instrument, car la convergence éventuelle sur un mécanisme donné peut s'avérer inaccessible ou demander un temps très long.

6. C'est en raison de tels blocages locaux du développement économique que l'État de Californie aux USA s'est lancé dans un système de "permis négociables" ; voir Dwyer (1991).

droit international actuel, ce sont à l'évidence les États qui apparaissent comme les dépositaires premiers de tels droits. Il y a plusieurs raisons à cela. La régulation des GES affecte leurs intérêts fondamentaux en touchant à l'usage de l'énergie fossile, aux stratégies industrielles et agricoles, et à la gestion du territoire. Ensuite, seuls les États sont en position de pouvoir répondre d'engagements internationaux pris par des collectivités nationales. Procéder autrement impliquerait en fait l'existence de ce gouvernement mondial évoqué plus haut. Mais ce rôle de pivot conféré aux États appelle plusieurs éléments complémentaires.

Ménager une ouverture sur les acteurs non gouvernementaux

Sans doute faute d'aiguillon, il n'est pas rare de voir les États porter atteinte aux intérêts qu'ils sont chargés de défendre. L'entretien de leur vigilance justifie que l'on ouvre la voie à d'autres formes d'expression, de représentation et de défense d'intérêts collectifs. À cet effet il peut être judicieux de mettre sur pied un système qui permettrait à des acteurs non gouvernementaux d'exprimer leurs valeurs et préférences à travers une participation directe à l'action collective. Le mécanisme des permis négociables peut offrir une telle possibilité à des acteurs de statuts différents (entreprises, collectivités locales, associations, etc.) : en acquérant ou en vendant des permis, ils pourraient influencer sur l'offre de permis disponibles pour les entreprises et sur le niveau d'émission à réaliser.

Élargir les intérêts représentés

La nature des intérêts que les États sont censés représenter et défendre fait peut-être l'objet d'une mutation dans la période contemporaine. Elle est en tout cas en débat : s'agit-il de leurs intérêts propres en tant qu'appareils, de ceux des populations dont ils ont chacun la charge, ou bien des intérêts d'une communauté plus large (assemblée des nations, humanité) dont ils ne deviendraient

que les mandataires exécutifs ? C'est certainement le sens de l'introduction de la référence au "patrimoine commun de l'humanité" que de chercher à introduire une transformation des intérêts dont les États sont les représentants (Kiss, 1989 ; Godard, 1990).

Associer les milieux économiques à la formation du régime

Quel est au juste le degré de contrôle des États sur les processus et activités qui aboutissent à l'émission de GES ? Certes, les États tiennent entre leurs mains des variables importantes comme les politiques d'infrastructures qui contrôlent, dans une mesure appréciable, le niveau futur des activités émettrices, en particulier pour tout ce qui touche aux transports⁷. Mais dans une période marquée par l'internationalisation des économies, l'harmonisation des régimes administratifs et fiscaux, la limitation des interventions publiques au nom de la préservation d'une concurrence équitable entre entreprises et entre pays, les États ont-ils les moyens et la volonté d'imposer à leurs entreprises des dispositions qui seraient sensiblement différentes de celles qui prévalent dans les pays concurrents ? Les cibles véritables, celles qui disposent du pouvoir de contrôle sur les émissions de GES, ne sont pas les États, mais les entreprises et leurs organisations. On ne voit pas qu'un nouveau régime collectif puisse être mis en place sans que l'on trouve au préalable les formes d'intéressement des milieux économiques à cette mise en place.

On ne peut donc finalement contourner ni les États et les enjeux de souveraineté correspondants, ni le monde des entreprises et ses préoccupations de compétitivité. C'est dans ce délicat entre-deux qu'un régime de permis négociables devrait être défini, sans que les propositions actuelles parviennent à l'agenda de manière précise.

Ces questions montrent que l'on ne peut trancher de la question des permis négociables à l'échelle internationale sans prendre ou confirmer des options fondamentales sur la dialectique des droits et des intérêts entre les

sujets individuels et diverses formes de sujets collectifs, tout particulièrement les États.

LA STRUCTURE D'UN RÉGIME INTERNATIONAL

Dès lors que les États sont au cœur de l'institution internationale d'un système de permis négociables, le problème s'inscrit dans le champ plus large de la constitution des régimes internationaux (Young, 1989 ; Aglietta, 1991 ; Lipschutz, 1991), cette forme d'institution collective qui assure un effet de coordination à l'échelle mondiale sans toutefois disposer des attributs de la puissance étatique.

Si l'on exclut le cas d'une position hégémonique qui permettrait à un pays d'imposer un régime aux autres, une solution formalisée comme les marchés de permis ne peut résulter que de la négociation d'un accord librement consenti entre tous les pays concernés (Grubb, 1989). Quelles sont les conditions d'un tel accord ? On peut éclairer cette question à partir de la distinction introduite par Aglietta (1991) entre les deux composantes hiérarchisées d'un régime : les valeurs et règles constitutives d'abord, les règles et procédures attributives ensuite. À cette distinction correspondent deux types de problèmes :

■ Pour la fixation des règles constitutives, on a affaire à un problème pur de coordination dont l'enjeu est la réalisation d'un bien collectif profitant à tous. En l'occurrence, le contenu exact de ce bien collectif ne fait pas encore l'objet d'un consensus. Dans le contexte d'incertitudes scientifiques qui marque aujourd'hui la question du risque climatique, des objectifs globaux très différents sont également défendables : faut-il miser sur des stratégies d'adaptation ou de prévention ? Faut-il vouloir empêcher complètement le changement de climat, ce qui implique de diminuer les émissions de GES d'environ 60 % par rapport à leur niveau courant, ou faut-il seulement viser un ralentissement du changement, par exemple en stabilisant les émissions à leur niveau actuel ? La nature n'impose pas ici ses contraintes avec une évi-

dence indiscutable⁸. En même temps, si l'on excepte les initiatives à but démonstratif, toute action individuelle des États ou des entreprises est suspendue à ce que Sen (1967) a appelé le "problème de l'assurance" : si chacun n'a pas l'assurance que les stratégies des autres convergent vers le même objectif de prévention du risque, mieux vaut pour chacun ne pas s'engager dans une telle prévention ; d'où le caractère procédural et conventionnel, mais décisif, de la fixation des règles constitutives.

■ Pour l'établissement des règles attributives, qui précisent les charges et responsabilités incombant à chaque pays, les procédures d'arbitrage des conflits et les procédures de réexamen du fonctionnement du régime, les pays se retrouvent en situation de conflits d'intérêts : la règle la plus favorable pour un pays donné n'est pas la préférée des autres ; au cas où un régime serait établi, les pays ont individuellement intérêt à faire défection s'ils peuvent avoir l'assurance que les autres pays ne le feront pas.

Dans le cas du risque climatique, les intérêts des différents pays s'opposent fortement sur le partage des efforts à réaliser, tant au sein du groupe des pays industriels qu'entre le Nord, le Sud et l'Est, du fait de la forte disparité des situations de départ et des profils d'évolution anticipés pour les émissions de GES. Évidemment cette conflictualité propre au problème n° 2 est susceptible d'empêcher ou de remettre en cause un accord correspondant au problème n° 1.

Si l'on accepte ce modèle, on est alors conduit à découvrir une des faiblesses de l'approche centrée sur la définition d'objectifs de réduction des émissions de GES fixés par pays. Ou bien ces objectifs sont considérés comme impératifs et cette approche ne laisse pas assez d'autonomie de manœuvre aux États souverains qui bloqueront tout accord sauf pour des objectifs de niveau modeste correspondant approximativement aux trajectoires spontanées que suivraient la plupart des pays en dehors de toute coordination. Ou bien ces objectifs n'ont qu'une valeur indicative ; aucun pays ne se sentant véritablement tenu par un engagement, aucun ne peut non plus

compter fermement sur le comportement des autres ; tous replongent dans le "problème de l'assurance" que l'établissement d'un régime avait pour objet de résoudre.

À cet égard, les permis négociables ont un double effet : d'un côté, leur institution implique le durcissement de la contrainte que représente la fixation d'objectifs par pays, puisque, transformés en droits et obligations⁹, ces objectifs ne peuvent plus être considérés seulement comme un simple repère indicatif de ce qu'il serait souhaitable d'atteindre ; de l'autre côté, la possibilité de modifier par l'échange le tableau des droits introduit, pour chaque gouvernement, une incitation à accepter relativement plus de risques sur les engagements qu'il peut prendre. En cela, le système des permis négociables serait de nature à faciliter l'accord sur un régime de prévention du risque climatique par rapport à une approche plus classique s'en tenant à la seule fixation d'objectifs par pays.

UN PRÉALABLE : POSER DE NOUVEAUX PRINCIPES DE RESPONSABILITÉ

Les processus naturels et la responsabilité humaine

Le mécanisme des permis d'émission a été conçu et mis en œuvre jusqu'ici pour des activités humaines, principalement industrielles, se traduisant par des rejets polluants dûment contrôlables. Un lien direct existe alors entre les permis d'émission et la maîtrise effective des activités en question par les agents qui les entreprennent et en sont responsables. Par hypothèse, les agents qui ne sont pas titulaires de permis ont la possibilité physique et technique de ne pas émettre de substances polluantes et de placer ainsi leurs entreprises ou activités en conformité avec l'état de leurs droits. L'émission de rejets doit pouvoir être considérée comme résultant d'un libre choix.

Dans le cas du risque climatique, quel peut être le domaine d'application du mécanisme ? Qu'en est-il des activités agricoles, dont le ressort est d'amplifier de manière

7. Dans les pays de l'OCDE, le secteur des transports représente de 25 à 35% des émissions de carbone. Ces émissions sont en croissance rapide et semblent peu élastiques, du moins à court terme.

8. Dans la définition que Malinvaud (1975, pp. 1-2) propose de la science économique, la nature intervient par les contraintes qu'elle impose à la liberté de comportement des agents...

9. Si l'objectif fixé à un pays est de réduire ses émissions de 10 % par rapport à un niveau de référence, cela signifie, dans un régime de permis, qu'il a un droit d'émettre des polluants pour un volume égal à 90 % du volume de référence et qu'il lui est interdit de dépasser ce montant s'il ne trouve pas les moyens de se procurer des droits supplémentaires en les achetant à un autre pays.

sélective des processus naturels pour les exploiter ? Qu'en est-il des processus biogéophysiques liés indirectement à des activités agricoles ou prenant leur source dans des espaces naturels (dégagements gazeux par les zones humides ou issus de la décomposition de la matière végétale, etc.) ? Les individus, les États doivent-ils en être tenus pour comptables devant autrui dès lors que ces processus se déroulent dans un territoire placé sous leur contrôle juridique ?

Une réponse positive satisferait une exigence de cohérence globale des actions, mais reviendrait à étendre considérablement la notion juridique de "responsabilité du fait des choses que l'on a sous sa garde" : n'y aurait-il pas quelque danger et quelque paradoxe à faire obligation aux hommes d'être juges des processus naturels ? Cela ne les conduirait-il pas, dans un souci d'optimisation globale, à interférer encore plus dans les régulations de la biosphère et à poursuivre, au nom de la prévention du risque climatique, le bouleversement de la surface de la planète opéré jusqu'ici pour fait de développement ?

Une réponse négative limiterait la responsabilité et les droits des titulaires aux processus artificiels sur lesquels ils peuvent exercer un contrôle direct. Apparemment plus raisonnable, elle laisserait échapper une part non négligeable des sources et poserait de toute façon un problème ardu de définition.

Peut-on s'appuyer sur l'idée de responsabilité historique ?

Une des principales sources d'opposition entre les pays industriels et les pays en développement provient de l'asymétrie de leurs trajectoires d'émission : les premiers sont à l'origine de la plus grande part des émissions passées, tandis que les seconds deviendront les plus grands émetteurs de l'avenir. Certains veulent transformer un état de fait en situation juridique en imputant aux pays industriels une obligation d'assumer une responsabilité historique majeure à l'égard des autres pays de la planète : à eux d'assumer les efforts et de payer. Sans récuser le fait objectif des émissions

passées, d'autres soulignent que les émissions brutes des pays du Sud représentent aujourd'hui approximativement de 40 à 50 % du total et vont représenter bien davantage à l'avenir à mesure que leur développement va se traduire par une consommation plus élevée d'énergie fossile. Aussi, d'un point de vue pratique, l'essentiel se jouerait à parts égales dans le niveau des émissions futures des deux groupes de pays.

Comment répartir les droits et les responsabilités dans ce contexte ? En se tournant vers le passé ou vers l'avenir ? Quelle est la base de justification ou de réfutation du recours à un principe de responsabilité historique ? Un calcul réalisé par Krauze *et al.* (1989) peut en montrer les implications. Partant d'une estimation du "budget" total de GES que l'humanité aurait la possibilité d'émettre de 1950 à 2100 pour ne pas dépasser la concentration de 450 ppm, à laquelle pourrait correspondre un changement climatique modéré – du moins l'espère-t-on –, et en faisant l'hypothèse que ce budget serait réparti entre les pays sur la base de leur population, les pays en développement pourraient continuer à émettre des GES à leur niveau de 1986 jusqu'en 2241, alors que les pays industrialisés auraient d'ores et déjà complètement épuisé leur quota dès 1986 !

Le recours au concept de responsabilité historique est suspendu à deux opérations :

- a) l'établissement aujourd'hui de nouvelles règles de responsabilité au regard de l'atmosphère ;
- b) leur application rétroactive aux relations entre États.

L'idée d'appliquer un régime de responsabilité à des produits dont on découvre après-coup qu'ils comportent des risques ou dangers qui n'étaient pas scientifiquement décelables au moment où ces produits ont été mis en circulation est aujourd'hui reconnue par le droit. Mais le cas du risque climatique est ici différent : il faudrait aller au-delà de la seule application d'un régime existant pour édicter un nouveau régime de droits et de responsabilités à l'échelle internationale et incorporer à sa définition son application

rétroactive. Rien n'empêche les États d'en décider librement ainsi. Mais aucun État ne peut contraindre les autres à cette vision des choses, qui reste contestée par de nombreux analystes.

ENTRE ÉQUITÉ ET ARBITRAIRE : LE CASSE-TÊTE DE LA RÉPARTITION INITIALE DES PERMIS

Un régime de permis d'émission négociables est suspendu à une opération particulièrement délicate d'attribution initiale des permis dont on va montrer qu'elle ne parvient pas à se dégager de l'arbitraire sur un point décisif pour les intérêts en cause.

Une pluralité de critères possibles qui renvoie à une pluralité des univers de justification

L'histoire est riche de procédures d'allocation des droits sur des ressources naturelles, même si l'appropriation par le premier occupant fut sans doute la plus pratiquée. Du point de vue de la doctrine libérale, toute procédure est bonne, dès lors qu'elle est compatible avec les droits existants et qu'elle fait l'objet d'un accord entre toutes les parties concernées (Kolm, 1986). Mais cette conclusion ne donne guère d'indications précises sur la justification de telle ou telle procédure et sur les moyens de parvenir à un accord sur l'une d'entre elles.

La théorie des marchés de droits considère trois grands types de procédures de répartition initiale des droits : la mise aux enchères, où le prix résulte du jeu des demandes, la mise en vente à un prix fixé d'avance et égal pour tous, une distribution gratuite effectuée proportionnellement à une certaine clé de répartition. Dans le cas du risque climatique, les propositions émises font appel à la troisième procédure, mais diffèrent grandement sur la clé à retenir. Différents critères ont été avancés. Si l'on s'en tient aux critères de base les plus sérieux, on trouve : les niveaux d'émission respectifs des pays au moment de l'accord ou à une certaine date de référence, le Produit intérieur brut (PIB), la population de chaque pays. Le choix de l'un

ou l'autre de ces critères aboutirait à des répartitions de permis très différentes.

Pourquoi ces procédures et ces critères ? C'est qu'ils se prêtent à la mesure et semblent détenir chacun une part d'évidence. En cherchant à saisir cette évidence première, l'analyse découvre que chaque procédure et chaque critère appartiennent à des univers de justification différents ; les arguments qui les sous-tendent ne sont pas directement discutables et évaluables au sein d'un même système de référence. Ainsi, la mise aux enchères correspond à la justification marchande au sein de laquelle les ressources sont attribuées à ceux qui ont la préférence la plus forte, telle qu'elle se manifeste au travers de leur "consentement à payer" ; la répartition au *pro rata* des émissions actuelles s'inscrit dans l'univers de la tradition¹⁰, comme celle que systématise le droit coutumier, où la continuation de pratiques antérieures s'érige en norme du juste et correspond en quelque sorte à une reconnaissance de droits acquis ; le critère du PIB s'inscrit principalement dans l'univers de la justification industrielle, où l'émission de GES est vue globalement comme une conséquence "technologique" nécessaire d'un état de développement de l'appareil de production d'un pays ; quant au critère de la population, il est inscrit manifestement dans l'univers civique reposant sur l'égalité de tous les hommes pour ce qui concerne les attributs jugés fondamentaux de la personne humaine et de la citoyenneté politique.

L'opinion commune des experts tend à voir dans la confrontation des critères l'opposition du réalisme (censé être représenté par le PIB ou par les émissions actuelles) et de l'équité (censée être représentée par le critère de la population). L'analyse proposée attire l'attention sur une opposition plus fondamentale. Si les différents critères ne semblent pas marqués par la même dose de réalisme, c'est en raison d'une appréciation implicite de l'emprise respective de chaque univers de justification sur les relations internationales. En fait chaque critère exprime une procédure qui peut être jugée normale, réaliste et équitable au sein de l'univers de justification correspondant. Leur confrontation oppose simplement différents

modes sociaux pour définir ce qui est approprié et équitable. Mais lequel est le plus légitime dans le cas du risque climatique ?

Avec cet éclairage, la question initiale du choix entre critères se trouve déplacée soit vers celle du choix de l'univers de justification qui semble le plus approprié aux yeux des différentes parties pour arbitrer du problème en suspens, soit vers l'élaboration de formes de compromis entre certaines des justifications en présence. Dans l'état actuel des choses, aucun critère ne paraît de nature à faire le consensus autour de lui et tous peuvent faire l'objet de mises en cause profondes émanant d'autres univers de justification. On pourrait croire le critère de la population moins contestable que les autres, compte tenu de son ancrage dans une éthique des droits de l'homme. Mais cette solidité n'est qu'apparente.

La fragilité du critère de la population

Les avocats de ce critère font généralement valoir deux arguments. Selon le premier, l'égalité entre tous les hommes de la planète voudrait que soit reconnu à chacun un droit égal à disposer de l'atmosphère et à émettre des GES. D'après le second, il faudrait profiter du règlement du problème du changement climatique pour faire une avancée importante en faveur du développement des pays du tiers monde. La répartition des permis négociables serait un moyen indirect d'assurer un transfert significatif de ressources financières des pays industriels vers les pays en développement. En effet, ces derniers se trouveraient soudain en possession de l'équivalent d'un stock de ressources minières qu'ils pourraient avantageusement utiliser, au-delà de leurs besoins immédiats, comme un moyen de se procurer des devises auprès des pays industriels.

Ce deuxième argument est circonstanciel et n'a pas véritablement vocation à fonder une décision de répartition, puisqu'il repose déjà tout entier sur un postulat préalable : les pays industriels seraient désireux de procéder à un transfert substantiel de ressources vers les pays en développement.

10. Il est significatif que les Anglo-Saxons désignent cette procédure par le terme "grandfathering".

Le premier argument mérite quant à lui un examen au fond, tant la novation est grande : l'atmosphère serait bien la première ressource naturelle à être répartie sur une base égalitaire à l'échelle mondiale ! D'une façon générale, dans les sociétés occidentales contemporaines comme dans d'autres régions du monde, les doctrines établies n'assimilent pas l'équité, dont elles se réclament, à l'accès égalitaire des individus à des richesses données (ressources naturelles, revenus, actifs financiers ou immobiliers, etc.). Au contraire, elles s'attachent généralement à élaborer des doctrines visant à trouver des lignes de partage entre les inégalités iniques, qu'il conviendrait de corriger, et celles jugées équitables, qui seraient conformes aux fondements de la société et à l'intérêt collectif, y compris de ceux qui les subissent¹¹. Il faudrait donc justifier pourquoi le critère égalitaire devrait être retenu dans ce cas précis alors qu'il ne l'est pas ailleurs, ou pourquoi il ne devrait pas être retenu ailleurs s'il devait être retenu pour l'atmosphère.

Il faut aller plus loin en examinant la cohérence interne du critère en question. En proposant une attribution aux États, au nom de l'égalité civique des individus, le critère joue de la confusion entre des principes intéressants deux niveaux de sujets de droits : les personnes physiques et les États. De deux choses l'une : si les États sont les destinataires légitimes de l'attribution des permis et que le raisonnement s'inscrit dans l'univers de justification de type "civique", on devrait se référer à un principe démocratique d'égalité des quantités réparties entre États, de la même manière qu'à l'ONU chaque État dispose d'une même voix au sein de l'Assemblée des nations. Si cette solution pose problème pour le sens commun, cela signifie qu'on n'a pas seulement affaire ici à des droits politiques, même si la dimension de souveraineté territoriale intervient indirectement. Si l'on considère au contraire les individus comme les dépositaires ultimes des droits sur l'atmosphère à répartir sur la base d'un principe de stricte égalité individuelle, il faut bien alors qu'il s'agisse de droits jugés essentiels pour le statut et la dignité de la personne humaine, ou indis-

pensable à la satisfaction de besoins vitaux. Dès lors, les États ne pourraient recevoir les permis qu'à titre de mandataires et devraient en garantir la disposition aux citoyens qui en seraient les véritables possesseurs ; recevoir ces droits créerait ainsi pour les États une obligation symétrique. De plus, si les permis sont considérés comme un attribut essentiel de la personne humaine, on comprendrait mal qu'ils soient répartis dans le but d'être échangés ; au lieu d'être négociables, les permis devraient au contraire être inaliénables... Ainsi, le critère de la population ne correspond pas du tout à l'économie intellectuelle d'un régime de permis négociables, puisque dans ce régime les droits sont répartis entre les États, puis entre les agents économiques, dans le but de faire éclore un marché.

Ce critère soulève d'autres problèmes, touchant à la fois à des questions de principes et aux implications pratiques de son application. Nous ne retiendrons que celui touchant à la responsabilité des États en matière démographique. Certains analystes craignent en effet qu'une règle de répartition assise sur le critère de population ne crée une incitation perverse des États à favoriser l'augmentation de leur population pour accroître leur dotation en permis d'émission. D'autres se refusent à voir dans le phénomène de la croissance démographique autre chose que l'émergence de nouveaux sujets de droits donnant, par procuration, de nouveaux droits aux États qui les représentent. À bien y réfléchir, il y aurait quelque paradoxe à ce qu'une responsabilité soit imputée à des sujets humains (États, entreprises, personnes privées) pour des processus naturels d'émission de GES sur lesquels ils n'exercent qu'une influence indirecte et à ce que la procréation humaine soit considérée comme échappant à tout principe de choix et de responsabilité des générations présentes, comme s'il s'agissait d'un phénomène externe, "naturel", seulement redevable d'une approche en termes de prévision.

Cette discussion montre bien la difficulté que l'on peut rencontrer lorsqu'on cherche à plaquer un critère relevant d'un certain type d'univers de justification sur des

réalités qui ne lui correspondent pas. L'émission de GES n'est pas, pour l'essentiel, une émanation directe de la personne humaine mais résulte d'un processus collectif de production, de stratégies de spécialisation agricole et industrielle, de choix technologiques impliquant par la force des choses l'usage de l'énergie ou certaines émissions. Au moment de fixer des règles de répartition, on ne peut ignorer cette médiation technologique et économique.

POUR CONCLURE

Au terme de cet examen, nous ne savons plus exactement ce que sont les exigences de rationalité et d'équité pour fonder un nouveau régime international, car nous ne savons pas à quel univers de justification nous référer. Cette conclusion ne vise pas seulement le système des permis négociables que nous avons pris pour objet, mais plus généralement tout effort de constitution d'un nouveau régime international pour l'environnement planétaire.

Malgré tout, d'un point de vue pragmatique, l'analyse exposée conduit à penser qu'il existe une forte probabilité pour qu'une approche systématique en termes de "permis négociables" à l'échelle internationale bute durablement sur des controverses de légitimité. D'ailleurs, certaines propositions récentes vont désormais dans le sens d'une introduction informelle des permis négociables, comme simple option laissée aux États dans le cadre d'un accord sur des objectifs de réduction des émissions de GES. À vrai dire, en contournant les problèmes, cette approche offre encore moins de garanties contre les dérapages possibles, en particulier dans les relations entre pays industrialisés et pays en développement.

Existe-t-il une meilleure approche ? La réponse n'est pas aisée, mais on peut se demander si l'on ne parviendrait pas à converger plus rapidement en visant un accord, non sur une répartition de permis négociables ou d'objectifs de réduction des émissions, mais sur une procédure commune à des ensembles

régionaux. Il pourrait s'agir par exemple de démarches coordonnées de suppression des subventions à la consommation d'énergie ou des avantages fiscaux donnés aux activités de déforestation, ou de l'organisation d'une convergence à la hausse de la fiscalité pesant sur les différentes sources d'énergie (Godard, 1992). N'est-il pas plus aisé pour des partenaires aux intérêts simultanément complémentaires et antagonistes de s'accorder pour un temps sur des actions concrètes que de le faire sur des principes ou sur des calendriers d'objectifs contraignants ? ■

Références

- Aglietta M. (1991). "Stabilité dynamique et transformations des régimes monétaires internationaux", in R. Boyer, B. Chavance et O. Godard (éds.), *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, éd. de l'EHESS, coll. "Recherches d'histoire et de sciences sociales, 47".
- Barrett S. (1991). "Instruments économiques dans le domaine du changement climatique", in *Parer au changement climatique : quelques problèmes économiques*, ch. 2, Paris, OCDE.
- Boltanski L. et Thévenot L. (1991). *De la justification*, Paris, Gallimard, coll. "NRF Les essais".
- Bromley D. (1978). Property rules, liability rules, and environmental economics, *Journal of Economic Issues*, XII (1).
- Coase R.H. (1960). The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 3, October.
- Demsetz H. (1967). Toward a theory of property rights, *American Economic Review*, 57, May.
- Dwyer J.P. (1991). *California's Tradeable Emissions Policy and its Application to the Control of Greenhouse Gases. A Case Study*. OECD "Workshop on Tradeable Permits to Reduce Greenhouse Gases Emissions", Paris, June 26-27.
- Godard O. (1989). "Jeux de nature : quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité", in *Association des Ruralistes Français, sous la direction de Mathieu N. et Jollivet M., Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*, Paris, ARF éditions L'Harmattan.
- Godard O. (1990). Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel, *Revue économique*, 41 (2).
- Godard O. (1992). *Instruments économiques et négociation d'un régime international en univers controversé. Le cas du risque climatique associé à l'effet de serre additionnel*, Paris, CIRED, Rapport de recherche, Programme ECLAT du ministère de l'Environnement, mars.
- Grubb M. (1989). *The Greenhouse Effect : Negotiating Targets*. London Royal Institute of International Affairs ("Energy and Environmental Programme").
- Haas P. (1990). *Saving the Mediterranean : the politics of international environmental cooperation*, New-York, Columbia University Press.
- Hahn R.W. et Hester G.L. (1989). Marketable Permits : Lessons for Theory and Practice", *Ecology Law Quarterly*, 16 (2).
- Henry C. (1990). Efficacité économique et impératifs éthiques : l'environnement en co-propriété, *Revue économique*, 41 (2).
- Hourcade J.-C. et Baron R. (1992). *Tradeable permits for the reduction of greenhouse gases*, Paris, OECD, Environment Directorate, Group on Economic and Environment Policy Integration, June, ("ENV/EPOC /ECO/EN(92)1").
- Kiss A. (1989). *Droit international de l'environnement*, Paris, Pédone, "Etudes internationales 3".
- Kolm S.-C. (1986). L'allocation des ressources naturelles et le libéralisme, *Revue économique*, 37 (2).
- Krause F., Bach et W. Koomey J. (1989). *Energy Policy in the Greenhouse. Final Report. International Project for Sustainable Energy Paths*, for the Dutch Ministry of Environment, El Cerrito, september.
- Lipschutz R.D. (1991). Bargaining among nations : Culture, history, and perceptions in regime formation, *Evaluation Review. A Journal of Applied Science research*, 15, (1).
- Malinvaud E. (1975). *Leçons de théorie micro-économique*, Paris, Dunod, coll. "Modules économiques", 3^e éd.
- Opschoor J.B. et Vos H.B. (1989). *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*, Paris, OCDE.
- Rawls J. (1987). *Théorie de la justice*, Paris, Le Seuil, coll. "Empreintes", (édition originale, 1971).
- Sen A.K. (1967). Isolation, assurance and the social rate of discount, *Quarterly Journal of Economics*, 81.
- Van Parijs P. (1991). *Qu'est-ce qu'une société juste ? Introduction à la pratique de la philosophie politique*, Paris, Le Seuil, coll. "La couleur des idées".
- Young O.R. (1989). *International Cooperation. Building regimes for natural resources and the environment*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

11. C'est l'un des points qui a le plus occupé la philosophie politique, des classiques (Locke, Rousseau, ...) jusqu'à Rawls (1987). Voir la discussion menée par Van Parijs (1991). On peut rappeler l'énoncé de l'article premier de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen adoptée par l'Assemblée de 1789 : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ; les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. »