

# Équité et climat

## La dimension de l'équité dans les négociations sur le climat

Olivier Godard

**L**es négociations sur le climat, comme d'autres négociations internationales, donnent lieu à des prises de position contrastées des différentes parties qui, toutes, revendiquent l'équité ou la justice à leur appui. Il y a là une source majeure de controverses, comme celle qu'avait fait éclater Anil Agarwal en 1990–1991 face aux calculs des émissions de chaque pays proposés par le *World Resources Institute*. Des différences importantes, massives même, touchant aux dimensions les plus variées, séparent les pays qui, ensemble, forment ce qu'on appelle la communauté internationale.

Cette situation soulève un ensemble de questions. Toutes les différences peuvent-elles être traitées comme des inégalités ? Toutes les inégalités reconnues sont-elles inéquitables ? Quelles sont les inégalités qu'il faut chercher à corriger à l'occasion d'une question à la fois large et particulière comme celle du risque climatique planétaire ?

Peut-on trouver des critères opérationnels sur lesquels toutes les Parties à la Convention sur le climat s'accorderaient pour partager de façon équitable les droits et les obligations respectifs ?

A défaut, a-t-on réellement besoin de critères explicites d'équité pour parvenir à des résultats acceptables ?

Finalement, au-delà des démarches dénonciatrices et proclamatoires, est-ce une impasse que de mettre la justice distributive en position cen-

trale de la négociation d'un régime de coordination internationale ? De telles questions sont relativement classiques et sont suscitées par les négociations sur le climat comme elles le sont par de nombreuses autres questions politiques internationales, qu'elles touchent à la sécurité, au développement, au commerce ou aux affaires monétaires.

Il y a aussi deux questions plus spécifiques à la convention sur le climat :

► puisque le protocole de Kyoto prévoit la possibilité pour les pays industriels (OCDE, Russie et Pays européens en transition) de procéder à des échanges de quotas d'émission, ou encore d'obtenir des crédits d'émission en finançant certains investissements dans les pays du Sud, une question importante est de savoir dans quelle mesure la possibilité d'échanger des quotas modifie ou ne modifie pas l'analyse du problème de l'équité.

► le même protocole évoque un échange d'information entre les Parties, voire une coordination, des "politiques et mesures" qu'ils doivent prendre pour réaliser sur leurs propres territoires une partie des réductions d'émissions aux-elles ils se sont engagés<sup>1</sup>. Quels sont donc les enjeux d'équité soulevés par ces politiques et mesures, en particulier du point de vue de leurs impacts redistributifs et de la préservation de conditions équitables de concurrence entre les entreprises de différents secteurs et de différents pays ?

Le thème de l'équité pouvant aisément donner lieu à de longs développements qui n'ont pas leur place ici, j'ambitionne seulement d'éclairer certains aspects à partir de quelques idées brièvement exposées, puis commentées.

### **Une clarification préalable : 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**

Du point de vue de ce qu'on appelle la justice distributive, il y a d'abord lieu de distinguer entre l'équité des résultats d'une répartition donnée de "biens" valorisés (biens économiques, charges de prestige, statut social, etc.) (*conception conséquentialiste*) et l'équité des procédures suivies pour déterminer un régime de coordination et en particulier une répartition donnée d'un ensemble de biens (*conception procédurale*).

La conception *procédurale* trouve son origine dans le postulat d'une impossibilité à pouvoir juger directement de l'équité de telle ou telle répartition sans savoir par quelle procédure a été obtenue cette répartition.

En contrepoint, on considère axiomatiquement comme équitable une répartition qui résulte d'une procédure équitable, quels que soient les écarts que l'on puisse constater *in fine* sur telle ou telle variable d'état. Par exemple, l'une des composantes d'une telle procédure est d'accorder un traitement similaire à des personnes qui se trouvent dans des situations similaires (pas de discriminations arbitraires). Une autre règle est le respect des droits légitimes préexistants. Ainsi, un échange volontaire sur le marché ou un contrat librement consenti sont jugés équitables dès lors qu'ils résultent de l'application d'une procédure équitable (l'échange volontaire et informé) à une distribution initiale des droits jugée elle-même légitime.

En revanche, si la distribution initiale des droits est jugée illégitime ou injuste, l'échange volontaire transmettra cette propriété à la nouvelle répartition qui en résulte, même s'il peut atténuer les effets de l'injustice initiale.

La conception *conséquentialiste* projette au contraire de juger directement de l'équité d'une répartition finale donnée, et recherche le ou les critères qui seraient susceptibles d'incarner l'exigence d'équité. Peu importe, alors, la procédure qui a conduit à la répartition soumise au jugement.

Cependant, en fonction de différentes conceptions touchant aux valeurs de liberté et d'égalité, différentes doctrines ont débouché sur des critères différents, par exemple :

- *la parité* implique une distribution égale des charges et bénéfiques entre les participants; pollueurs et pollués auraient ainsi chacun à consentir le même effort pour préserver un bien commun; dans un contexte où les différences de revenu importent, la parité peut être déterminée comme une égalité des pourcentages que représentent charges et bénéfiques par rapport au revenu disponible;
- *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 ici sur celles du confort, ce qui suppose un jugement normatif sur la valeur des différents types de consommation;
- *l'utilitarisme classique* vise la répartition qui engendre le plus grand bien pour le plus grand nombre. quitte à ce que le bien-être de certaines parties soit sacrifié pour le bien de tous; cette approche s'accommode des inégalités les plus larges dès lors qu'elles permettent de maximiser le bien collectif; elle peut sembler choquante de prime abord, mais elle prévaut couramment dans des situations comme des conflits armés : le tort fait aux victimes innocentes de bombardements est considéré comme inférieur aux avantages dont bénéficie la population qui doit être protégée par l'intervention militaire;
- *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 a priori les plus désavantagés par cette répartition inégalitaire. Par exemple si un coût soudainement très élevé était imposé aux pays industriels, les plongeant dans une récession profonde par suite d'un appauvrissement de leurs consommateurs, les pays moins développés pourraient se trouver, du fait de la contraction du commerce mondial et de l'aide au développement, dans une situation moins favorable que celle qui serait la leur si les pays industriels poursuivaient une croissance soutenue qui soutiendrait une demande mondiale pour les exportations du Sud et permettrait le maintien d'un flux significatif d'aide au développement, même si ce scénario s'accompagne du maintien d'inégalités fortes entre les deux catégories de pays.

En fonction des problèmes, différents groupes sociaux se recommandent de l'une ou l'autre de ces conceptions, sans qu'aucune d'elle ne puisse être considérée de façon unanime comme supérieure de façon générale; c'est d'ailleurs l'un des aspects qui font que les sociétés modernes sont des sociétés pluralistes.

Ainsi, les Parties à la négociation ont beau se réclamer de l'équité, et partager alors une même exigence de principe, cela ne leur est que de peu de secours pour déterminer concrètement le contenu d'une répartition équitable. La question est évidemment d'autant plus délicate à l'échelle internationale que l'utilisation d'un critère particulier aurait pour effet de régler non seulement les problèmes de répartition entre Nord et Sud mais également à l'intérieur de chaque groupe, c'est-à-dire entre pays du Nord d'un côté et entre pays du Sud de l'autre côté. Une approche "de bonne volonté" consistant par exemple à "faire preuve de générosité" avec le Sud<sup>2</sup> ne suffirait pas à régler les problèmes, tant du point de vue des enjeux d'équité que de celui des incitations à mettre en place pour orienter les choix techniques et économiques dans tous les pays de façon que tous se mettent progressivement sur des trajectoires de développement durable.

Dans ce qui suit, j'explore d'abord la voie des conceptions conséquentialistes de l'équité pour envisager ensuite des éclairages émanant de la conception procédurale.

## Un éclairage à partir des conceptions conséquentialistes

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

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

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

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

économique et ne pas imposer brutalement des coûts élevés à certaines groupes et à la collectivité. En conséquence, l'approche à un coup ne peut pas aller jusqu'au bout de la mise en œuvre d'un critère de justice distributive. Au contraire, dans une approche "à deux coups" veillant à assurer une bonne articulation entre les deux objectifs, il est possible de donner toute sa mesure à la recherche de l'équité car des mécanismes distincts pourvoient à la correction des inefficacités et gaspillages majeurs qui seraient alors engendrés par la répartition primaire des droits.

***La possibilité d'échanger des quotas et, plus généralement, les moyens de flexibilité, loin d'être injustes, sont une des conditions économiques et politiques de mise en œuvre d'un critère d'équité***

Dans le cas de la Convention sur le climat, si les quotas répartis entre les pays n'étaient, en droit ou en fait, pas échangeables, chaque pays continuerait à défendre avec la plus grande vigueur une répartition qui collerait à ses besoins anticipés d'émissions, afin de ne pas mettre en péril sa viabilité économique future. Cela conduirait nécessairement à une répartition proche des émissions courantes. Ce n'est qu'en instaurant la possibilité d'échange la plus large que les pays pourraient accepter une répartition initiale de quotas qui s'écarte très sensiblement de leurs niveaux d'émissions courantes afin de promouvoir une répartition primaire des droits avantageant nettement les pays du Sud. C'est la possibilité d'échanger les quotas qui donne des marges de manœuvre politiques sur le terrain redistributif.

Ainsi, dans le cas considéré, le marché (la possibilité d'échanger) n'est pas antinomique de la redistribution de la richesse; il la rend possible en autorisant une répartition primaire des quotas éloignée des besoins finaux. C'est pourquoi, en dépit des proclamations, le meilleur refuge du conservatisme et de l'opposition à des initiatives de redistribution internationale de la richesse réside dans le refus des échanges de quotas. C'est dire l'inconséquence ou l'hypocrisie de ceux qui disent vouloir une distribution des droits en fonction de critères jugés "progressistes", telle une répartition au prorata de la

population, mais qui s'opposent dans le même temps à ce que les quotas soient librement échangeables, alors qu'il s'agit d'une condition politique de réalisation de leurs bonnes intentions.

***La possibilité d'échange des quotas modifie le problème de l'équité***

L'introduction d'une possibilité d'échange des quotas modifie également le contenu des états équitables. En effet, l'amélioration de l'efficacité économique qu'elle engendre dégage un surplus sous la forme d'un abaissement des coûts à supporter par la collectivité pour atteindre un objectif donné de réduction des émissions, à la fois pour l'ensemble des Parties prises comme un tout et pour chaque Partie individuellement, dans une proportion variable. Du point de vue des conceptions *conséquentialistes*<sup>3</sup>, la répartition de ce surplus soulève ainsi un nouveau problème de justice distributive. Aussi, la répartition équitable de droits d'émission ne pourra pas être la même selon que les quotas sont ou ne sont pas échangeables, car la distribution des coûts qui leur correspondent respectivement n'est pas non plus la même.

Par ailleurs, lorsque les échanges sont autorisés, la nature physique du bien réparti perd de son importance au regard de sa valeur d'échange puisque toute tension excessive connue par un pays, un secteur industriel ou une entreprise du fait d'un manque de quotas doit pouvoir se résorber par l'échange sur les différents marchés (national, européen ou international), moyennant la dépense d'un revenu. Ce déplacement a lui-même deux conséquences pratiques :

► Les problèmes particuliers posés par la recherche de l'équité dans la distribution de l'accès à un bien commun planétaire se trouvent rabattus sur un problème plus large, mais non encore résolu, de distribution de la richesse économique mondiale.

En termes de négociation, la situation est alors délicate : cela n'a plus de sens de rechercher l'équité dans la répartition des droits d'accès à l'atmosphère en considérant cette question de façon isolée, puisque ce problème n'est plus intellectuellement séparable; symétriquement, on ne peut pas raisonnablement attendre d'un

régime de prévention du risque climatique qu'il résorbe à lui seul toutes les inégalités du monde... Quelle démarche adopter alors ?

On peut suggérer les deux approches suivantes : (a) définir une règle d'équité pour la prévention du risque climatique qui soit cohérente avec une conception défendable de l'équité dans la redistribution globale de la richesse économique mondiale, sans escompter que cette application "sectorielle" puisse résorber tous les déséquilibres existants; (b) considérer le traitement équitable du risque climatique au sein d'une approche plus globale visant une répartition équitable des ressources naturelles mondiales de différentes sortes (eau, forêts, pétrole, gaz, charbon, divers minerais métalliques, etc.) qui toutes représentent un don de la nature aux hommes à propos duquel la question du juste partage se pose légitimement. Dans les deux cas l'idée est de mettre le régime climatique en harmonie avec une conception générale de l'équité distributive qui serait appliquée à l'ensemble des problèmes similaires.

► Aux différents niveaux territoriaux ou sectoriels considérés, le thème de la convergence à long terme des émissions réalisées par habitant ou par unité de valeur ajoutée, par exemple, perd toute valeur de repère dans l'ordre de l'équité.

On peut certes vouloir organiser la convergence des droits initiaux d'émission comme une des expressions possibles d'une répartition juste de tels droits. Cependant, du fait des possibilités d'échange, les cartes seront rebattues pour aboutir à des niveaux observés d'émission qui n'ont pas de raison particulière de converger. Les différences géographiques, climatiques, technologiques, économiques (spécialisations internationales) et même culturelles conduiront en effet fort légitimement chaque Partie et chaque agent concernés à faire des arbitrages différents.

Ainsi, les problèmes d'équité se posent très différemment selon que l'on vise des contraintes quantitatives et une répartition finale de droits d'émission qui ne pourraient plus être modifiées par la suite, ou une répartition de quotas d'émission échangeables. Ce constat est valide tant à l'échelle internationale que pour les politiques nationales ou sectorielles. Incidemment, il signifie qu'il n'est pas encore possible de se

prononcer sur l'équité de la répartition de quotas adoptée à Kyoto puisqu'on ne connaît pas le régime d'échange des quotas qui sera finalement adopté. Les positions actuelles de négociation vont en effet de l'interdiction pure et simple à l'acceptation des échanges les plus larges, en passant par différents niveaux de restriction géographique et de plafonnement des échanges.

### Un éclairage à partir des approches procédurales

L'approche procédurale est menacée d'une faiblesse pratique majeure : il lui faut bien s'appliquer à une situation initiale, sans avoir le pouvoir de faire table rase de l'histoire humaine et donc d'annuler d'un coup ce que cette situation initiale peut comprendre d'arbitraire et d'inéquitable. Quelle que soit leur perfection, les procédures retenues transmettront les taches de la situation de départ auxquelles elles s'appliqueront.

C'est pourquoi les approches procédurales visent à se dégager autant que possible des contraintes de la situation initiale et prennent de ce fait un tour relativement abstrait. Même s'il n'est pas toujours aisé d'en faire une application positive, ces approches demeurent pénétrantes pour apprécier les propriétés qu'on peut escompter des procédures réelles observables.

Tant pour les questions internationales que pour les arbitrages sectoriels, on dispose de deux repères théoriques intéressants : le voile de l'ignorance de John Rawls et l'analyse économique de l'équité.

#### *L'idée de voile de l'ignorance de John Rawls*

Cette idée vise à désigner un état idéal dans lequel devraient se trouver ceux qui participent à la définition des règles d'une société qu'ils voudraient organiser selon un principe de justice : les membres de cette assemblée constituante ne devraient pas connaître ex ante comment chacun serait individuellement affecté par le choix des règles. Ainsi devraient-ils parvenir à des règles ayant réellement une valeur générale.