

# **4/99 - Analyse des négociations internationales sur la prévention du changement climatique : études de la formation des coalitions et des enjeux en termes d'équité et d'acceptabilité**

Coordinateur : Jean-Michel Salles

## **2.1. Formation et dynamique des coalitions**

Nous nous sommes intéressés, dans une première partie, à l'étendue d'un accord de coopération qu'il est possible d'atteindre dans le cadre de négociations internationales environnementales. Cette partie s'est essentiellement focalisée sur les diverses réponses apportées par la littérature économique environnementale. D'une part, certains auteurs constatant l'inefficacité de la situation initiale, ont proposé des accords globaux de coopération avec des systèmes de transferts appropriés permettant d'aboutir à un état efficace au sens de Pareto. D'autre part, des auteurs ont montré que le résultat logique dans un accord environnemental ne pouvait être qu'un accord partiel de coopération et que seul un engagement ferme d'une partie au moins des participants s'accompagnant de transferts pouvait permettre d'aboutir à un accord regroupant tous les pays. Ce résultat est expliqué par le comportement de passager clandestin très présent dans ce type de problème. En définitive, la littérature souligne le rôle essentiel joué par les transferts (latéraux ou implicites dans le cas des "issue linkages") dans les incitations à la participation.

Cette partie a mis l'accent sur une vision particulière de la négociation. Dans le cadre de jeux dynamiques en temps discret, nous avons vu une modélisation par pas de la négociation où les auteurs considéraient que les pays pouvaient à chaque étape remettre en cause leur participation. Mais en règle générale, dans le cadre d'une analyse sur la participation à un accord de coopération, la stratégie de négociation se limite pour un pays à se demander de façon individuelle si ses gains à la coopération seront supérieurs à ceux de la situation non coopérative.

Enfin, le plus important est qu'il existe en définitive deux types de littérature : l'une, se basant sur une approche positive, explique l'émergence d'une coopération partielle au sein des négociations qui ne résulte que de l'interaction des intérêts individuels. L'autre approche propose, en adoptant une vision normative, un accord global de coopération avec un système de transferts profitable pour tous les pays. Elle cherche donc à définir les moyens qui permettent de soutenir la coopération totale entre les pays. Cette approche se réfère explicitement à l'existence d'une institution internationale.

La combinaison de ces deux approches permet de comprendre en partie la réalité et notamment l'émergence du Protocole de Kyoto : il peut être considéré comme un accord partiel puisque tous les pays ne sont pas concernés. De ce fait, le modèle de coopération globale tendrait à dire que les mécanismes de transferts et de flexibilité ne sont pas suffisants pour permettre un accord global de réduction. Mais, cette analyse restait partielle et il faut aller sans doute chercher ailleurs les causes de l'inexistence d'un accord global. En effet, d'autres paramètres peuvent être évoqués, notamment la présence de groupes intermédiaires de pays dans le processus des négociations internationales. C'est l'objet de la partie suivante qui retrace les outils nécessaires à l'étude de la formation de groupes.

La présentation de la théorie des jeux à structure de coalitions a permis, en partie, de comprendre pourquoi et comment des coalitions pouvaient se former. Ce qu'il faut retenir est l'interprétation que l'on donne d'une coalition. Soit les joueurs se regroupent pour mettre en commun leurs ressources et partager le surplus coalitionnel. C'est le cas, par exemple, des oligopoles, de la fourniture d'un bien public ou généralement des accords internationaux environnementaux. Les coalitions sont alors des "lieux de coopération". Soit, au contraire, les joueurs s'unissent en groupe uniquement dans une perspective stratégique de négociation. Dans ce cas, les joueurs vont chercher à former la coalition qui sera capable de défendre au mieux leurs intérêts dans la perspective d'une négociation finale au sein de la grande coalition. C'est la thèse qui a été développée par Hart & Kutz [1983, 1984] où les coalitions ne sont plus des lieux de coopération, mais deviennent des "instruments de négociation". Dans le cas des

négociations internationales sur les changements climatiques, nous dirons que le Proto-cole de Kyoto est une coalition définie comme un lieu de coopération. Par contre, le "G77 et la Chine", le JUSSCANNZ, la Communauté Européenne, etc., constituent des exemples de coalitions comme instruments de négociation.

L'une des difficultés fondamentales dans l'analyse des problèmes globaux d'environnement reste le comportement intrinsèque de passager clandestin des joueurs. Tenter de résoudre ce problème requiert une analyse du comportement des joueurs extérieurs à la coalition. Il est alors nécessaire de s'intéresser à la stabilité des structures de coalitions et à une définition adéquate des règles d'adhésion. Les travaux, effectués sur le comportement de "resquilleur" et sur l'émergence d'une coopération dans l'analyse des problèmes d'environnement globaux, utilisent des modèles de jeux non coopératifs avec structure de coalitions ou des modèles de jeux coopératifs avec le concept du cœur. Les résultats obtenus sont opposés et nous avons montré qu'un élément explicatif pouvait résider dans l'interprétation différente que ces analyses avaient de la grande coalition. Par ailleurs, elles sont toutes basées sur des coalitions qui sont considérées connues des lieux de coopération. Dès lors, l'extension à envisager dans ce type d'analyses est l'introduction des groupes intermédiaires de négociations, permettant une interprétation de la coalition comme instrument stratégique de négociations.

D'autres extensions peuvent être envisagées dans le même temps en prenant en compte par exemple les problèmes d'ordre éthique qui peuvent se poser dans les négociations. Deux pistes peuvent être retenues. L'une concerne les transferts qui vont s'opérer entre les pays. Quelles règles doit-on adopter pour l'allocation initiale des permis, ou la redistribution d'un revenu d'une taxe ou encore un transfert technologique? Cette règle de partage suivant des considérations éthiques doit alors faire l'objet d'un marchandage entre les pays. On peut également, comme seconde piste, envisager que les pays ont des préférences éthiques. Dans ce cas, l'introduction d'une variable éthique dans la fonction d'objectif d'un pays pourrait peut-être conduire à un

comportement plus coopératif. Ces pistes n'ont pu être explorées efficacement.

## **2.2. Analyse des enjeux d'équité**

### **a. Comment se pose la question de l'équité dans les négociations "climat" ?**

La question de l'équité peut se poser d'un point de vue normatif (qu'est-ce qu'une société juste ?) ou positif (quelles sont les situations que les agents considèrent comme équitables). Une grande partie du débat sur la justice porte sur le jugement de processus historiques, mais la question se pose de façon finalement plus simple dans le cas des politiques de limitation du changement climatique, pour au moins trois raisons. La stabilité des climat est un Bien Public International ou Global : les pays en bénéficient selon leurs caractéristiques et y contribuent différemment ("*responsabilité commune, mais différenciée*") ; la convention "climat" et les protocoles issus des COP créent un "méta-agent" susceptible de faire des choix politiques ; la question de l'équité est très présente dans les négociations internationales.

La notion de bien public global ajoute trois éléments à celle de bien public (caractérisé par : passager clandestin + dilemme du prisonnier) : le caractère international, la multiplicité des catégories socio-économiques et des groupes d'intérêt concernés, l'intérêt d'une optique inter-générationnelle dans sa gestion. Le problème est qu'il n'existe pas au niveau international d'instance régulatrice permettant d'imposer la coopération d'où le recours à une solution fon-dée sur la recherche de l'équité.

La question de la justice se pose de façon particulière dans le cadre de négociations entre na-tions et l'existence d'une convention, si elle introduit le principe d'un abandon limité de souve-raineté des pays signataires, reste contingente à l'adhésion de ces pays à chacune des décisions. Dans un contexte de décision séquentielle, les pays restent libres de ne pas s'engager plus loin ou de conditionner leur engagement. La capacité de l'autorité centrale - ou ce qui en tient lieu - à définir et à faire respecter des objectifs ambitieux reste donc questionnable.

On doit également souligner que c'est un problème de justice globale ; ce qui implique : de distinguer justice entre individus et entre états ; de reconnaître la multiplicité des catégories socio-économiques et des groupes d'intérêt concernés ; de poser la question de la légitimité des "dotations initiales" des Etats ; de comprendre que la gestion dans une optique intergénérationnelle crée des liens entre efficacité et équité.

Par ailleurs, le choix actuel de réguler les émissions de gaz à effet de serre par des instruments-quantités implique une procédure d'allocation initiale des permis d'émission à chaque pays, ainsi qu'un ensemble de règles encadrant les échanges, l'observance, etc., qui fait des enjeux tels que l'équité un choix presque explicite. En pratique, nous nous sommes pour le moment focalisé sur les critères susceptibles de fonder une allocation initiale juste.

La dynamique engagée à Kyoto d'allocation des permis pour une durée de 5 ans (2008-2012), re-négociable de période en période, fait que cet enjeu va rester présent dans les phases futures des négociations. Par ailleurs, le caractère négociable des permis, en introduisant de la flexibilité dans les stratégies des pays, donne une réelle latitude aux négociations qui seraient autrement bloquées par les contraintes technico-économiques ou démographiques qui ne peuvent être négligées sur des horizons de 10-15 ans. Contrairement à la réaction spontanée d'une partie du public, l'utilisation de permis négociables joue vraisemblablement en faveur de la prise en compte de considérations d'équité dans les négociations ; il permet en tout cas de traiter explicitement de la question de l'équité.

Ces constats étant faits, il est devenu possible d'analyser les options effectivement privilégiées dans le déroulement des négociations, de caractériser les différentes logiques de différenciation des efforts ou quotas, d'élaborer quelques scénarios reprenant l'idée d'une convergence à long terme des émissions par habitant. Mais les négociations ne se focalisent pas sur un seul critère et la référence à la responsabilité historique des pays y est très présente.

## **b. Que nous apportent les théories de la justice ?**

Les théories modernes de la justice - postwelfaristes - mettent en avant la métrique des "biens premiers" qui servent à produire le bien-être. Le bien-être étant subjectif, elles se focalisent sur l'égalité des ressources<sup>1</sup> et distinguent les ressources sous contrôle dont il est responsable, des ressources hors contrôle sur lesquelles il ne peut faire de choix. Ces dernières ayant une influence sur son bien-être, il est juste que les conséquences fassent l'objet de compensations.

Quelles sont les ressources sous contrôle pour un pays ? Sa démographie ? Son niveau de développement ? Son mode d'utilisation de l'énergie (fossile) ? Sa spécialisation industrielle ? Comment caractériser sa "responsabilité historique" ?

La régulation des émissions est-elle une "manne" (une ressource sans maître) ? Oui, mais en négatif ; c'est l'effort de limitation qui peut être réparti librement. Ce qui permet d'utiliser l'allocation initiale des permis comme un moyen de compensation des inégalités existantes. D'où la question sur les critères (distribution des permis selon...).

Les théories de la justice internationale restent peu développées et plusieurs conceptions doivent en être retenues : particularisme national ; grand universalisme (Chauvier) ; affiliation multiple (Sen). Et la question centrale est celle de la légitimité des dotations initiales.

Pratiquement, nous sommes partis de critères d'allocation présent dans les négociations réelles, mais qui peuvent se rattacher à des théories plus générales :

critère de la population : égalitarisme pur, le droit d'utiliser l'atmosphère est un élément du patrimoine commun de l'humanité ;

critère du PIB : les "dotations initiales" sont jugées légitimes et les pays sont supposés avoir toutes les variables sous contrôle ;

critère des capacités : on colle d'emblée à la recherche d'efficacité, avant les échanges de permis (spécialisation

industrielle ou mode d'utilisation de l'énergie sont des fatalités historiques "non négociables") ;  
justice Maximin : c'est le critère de justice rawlsienne (combinant égalitarisme et optimum paretien), l'inégalité est acceptable si elle favorise le plus défavorisé ;  
effort proportionnel de réduction : présent dans les débats, ce critère apparaît peu fondé et ne semble pas pouvoir être rattaché à un référent théorique.

<sup>1</sup> *On doit mentionner ici qu'un deuxième courant postwelfariste se fonde sur l'égalité des ensembles de choix. Nous ne nous sommes pas placés dans ce cadre, aussi n'en sera-t-il plus question ici.*

### **c. L'approche expérimentale des enjeux d'équité**

Notre objectif était double : étudier les jugements éthiques émis par les individus confrontés à des situations différentes représentatives de conceptions différentes de la justice ; observer la sensibilité des sujets aux changements de contexte. Son originalité tenait à la fois au domaine d'application et au fait que les sujets devaient se prononcer sur des systèmes d'allocation qui ne les concernaient qu'indirectement : on ne demandait pas aux individus de répondre en tant que chefs de gouvernement. L'objet de l'allocation était une quantité fixe de permis d'émission.

Les cinq principes d'allocation étaient proposés. L'expérience a été réalisée en trois sessions sur 146 sujets, tous étudiants. Le protocole comprend une phase d'explication au cours de laquelle un fascicule présentant le contexte de l'expérience (y compris leur mode de rémunération) est distribué aux sujets. Dans la phase d'expérience, les sujets disposent de tableaux de valeurs numériques précisant les différentes répartitions de permis entre trois pays, ainsi que leurs conséquences en termes de bien-être sur les individus. Les sujets devaient répondre à trois questions. Quelle est la répartition que vous préférez ? Quelle répartition vous paraît la plus juste ? Enfin, à partir d'une présentation littérale, quel est le principe de répartition qui vous paraît le plus juste ? Dans trois contextes correspondant aux positions originelles : sans information sur leur appartenance (tirée ultérieurement au hasard) pour le "grand universalisme" ; information sur la nationalité pour le

"particularisme national" ; information sur le groupe d'appartenance pour "l'affiliation multiple".