HAL
open science

Instruments économiques, justification et normes de justice : le cas de la politique climatique

Olivier Godard

▶ To cite this version:

Olivier Godard. Instruments économiques, justification et normes de justice : le cas de la politique climatique. 2012. hal-00689762

HAL Id: hal-00689762
https://hal.science/hal-00689762

Preprint submitted on 20 Apr 2012

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.

ECOLE POLYTECHNIQUE

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

INSTRUMENTS ECONOMIQUES, JUSTIFICATION ET NORMES DE JUSTICE : LE CAS DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE

Olivier GODARD

March 2012

Cahier n° 2012-18

DEPARTEMENT D'ECONOMIE

Route de Saclay

91128 PALAISEAU CEDEX

(33) 1 69333033

http://www.enseignement.polytechnique.fr/economie/

mailto:chantal.poujouly@polytechnique.edu

Instruments économiques, justification et normes de justice : le cas de la politique climatique

Olivier Godard
CNRS & École polytechnique

Mars 2012

Résumé :

Les instruments de politique publique engagent plus qu'eux-mêmes. Ils ont à passer par un processus politique de conception et d'adoption qui en façonne les propriétés, souvent loin des attentes projetées sur ces instruments par l'analyse économique. L'étude de la coordination internationale autour de l'enjeu climatique révèle ainsi que le choix d'un instrument peut décider de la qualification de la situation et déterminer les repères de justification pertinents, mais aussi qu'il reconfigure alors les problèmes de justice distributive à résoudre. Toute approche séquentielle linéaire de la construction d'un régime instrumental voulu « juste et efficace » est alors vaine. En parallèle l'échec de la contribution carbone en France montre comment une logique « civique » peut se saisir d'un instrument qui lui est étranger, car d'abord conçu en fonction de stricts repères « industrialo-marchands », au point d'en provoquer l'avortement. La logique économique centrée sur l'efficacité ne voyait pas de différences là où la logique fiscale en voyait d'essentielles et d'injustifiables au nom de ses fondements civiques. Des suggestions sont formulées quant à la manière d'aborder cette imbrication.

Abstract

Instruments of public policy involve more than themselves. They have to go through a political process of drawing up and adopting that shapes their properties, often far from expectations projected on these instruments by economic analysis. The study of international coordination around the climate issue reveals that the choice of an instrument can make the decision regarding how to qualify the situation and choose appropriate normative benchmarks, and then reconfigure the problems of distributive justice to solve. Any linear sequential approach of building an instrumental regime wanted "fair and effective" is so vain. In parallel the failure of the carbon tax in France shows how a "civic" rationale may take up an unfamiliar instrument, as originally designed according to strict "industrial-merchant" concepts, to the point of inducing its abortion. An economic logic focused on cost-effectiveness saw no differences where the fiscal logic saw essential and unjustifiable ones in the name of its civic foundations. Suggestions are made on how to approach this interweaving.

Mots-clés / Key words: Instruments de politique, changement climatique, marché de permis, taxe carbone, justification, ordre civique – Policy instruments, climate change, tradeable permits, carbon tax, justification, civic order.

Classification JEL : L51, D63, Q54, Q58

INTRODUCTION

Les instruments économiques des politiques environnementales ont pour caractéristique commune de ne pas contraindre les comportements des agents économiques par un jeu de prescriptions et d'interdits, mais de miser sur des incitations économiques données à travers un mécanisme de prix pour faire se rejoindre intérêts privés et intérêt collectif. Concrètement ils prennent la forme de taxes ou subventions (taxes négatives) ou de marchés de quotas. Ces instruments sont défendus par leurs promoteurs avec l'argument économique de l'efficacité allocative, le plus souvent comprise comme la minimisation des coûts totaux, pour la collectivité, de l'atteinte d'un objectif environnemental donné, et avec l'argument politique selon lequel le mécanisme des prix, judicieusement corrigé par l'intervention publique, est un mode d'action qui respecte tant la liberté de choix et de comportement des agents que le caractère privé des informations que chacun détient sur ses possibilités d'agir.

Pour intéressant qu'il soit, ce positionnement n'épuise pas la question de la recevabilité de ces instruments qui, pour entrer en vigueur, doivent en passer par un processus public d'élaboration et de décision. Cette étape permet généralement de faire deux constats principaux : les considérations d'efficacité économique collective n'intéressent que très peu d'acteurs parmi ceux qui prennent part à ce processus politique, chacun étant bien plus intéressé à promouvoir ses propres objectifs, au demeurant fort variés ; les instruments de politique engagent manifestement davantage que ce que leur statut instrumental pourrait laisser croire ; ils ont des affinités avec certains ordres de justification (Boltanski et Thévenot, 1991 ; Godard, 1989, 1990) et sont dissonants au sein d'autres.

Il résulte de ce passage par le processus politique que les instruments économiques idéaux que les économistes ont en tête sont soumis à un laminage et à une déformation qui peuvent aller jusqu'à remettre en cause les propriétés mêmes qui justifiaient initialement qu'ils soient défendus par les économistes. Ces déformations peuvent prendre la forme de dérogations, d'exonérations ou d'une manipulation soit des taux de taxation soit des montants de quotas échangeables alloués. Elles peuvent également résulter de l'institutionnalisation d'une imprévisibilité de l'évolution future des principaux paramètres, comme c'est le cas lorsque le choix de ces paramètres est soumis annuellement à l'approbation du Parlement.

Si l'on accepte de voir dans ces instruments économiques des « compromis » (Godard, 1989, 1990) entre les ordres « marchand » et « industriel », et qu'on considère le processus politique, même dégradé,

comme relevant principalement de l'ordre « civique », on ne peut manquer de mettre en évidence la tension que leur processus d'adoption fait naître sur le terrain de la justification. Il faut en effet soit que l'ordre civique fasse une place authentique aux considérants « industrialo-marchands », ce qui a des conséquences importantes pour la formulation même des normes de justice, soit que les instruments économiques passent sous les fourches caudines des normes « civiques », quitte à s'y compromettre, voire à s'y perdre.

C'est ce que permet de montrer deux situations d'organisation d'une régulation publique, l'une au niveau international, l'autre au niveau national, touchant à la prévention du risque climatique planétaire. La première concerne les implications du régime mis en place par le Protocole de Kyoto adopté en 1997, tandis que la seconde concerne l'échec du projet de contribution carbone du gouvernement français en 2009.

1. NORMES DE JUSTICE ET ORDRES DE JUSTIFICATION DANS LES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT

Les philosophes se sont intéressés de longue date aux circonstances dans lesquelles les idées de justice peuvent trouver à s'appliquer de façon pertinente. Dans sa théorie de la justice, John Rawls (1987, p. 159-163) soulignait l'importance de ces circonstances, qui sont celles dans lesquelles les hommes ont besoin de coopérer entre eux. C'est ainsi que l'idée de justice, loin d'être première, est dépendante de celle de coopération. Ce positionnement conduit à inscrire l'idée de justice dans un monde objectif spécifié, mobilisé par des situations de conflits ou de confrontation entre des hommes ayant besoin de coopérer. Il ya plus : puisque les conceptions pertinentes de la justice dépendent de la nature des situations, la recherche de la justesse de la norme dans son adéquation aux situations précède logiquement celle de la justice entre hommes.

Une situation à qualifier

Quelle est donc la situation de la négociation internationale sur le climat ? L'absence d'un gouvernement mondial doté du monopole légal et symbolique de l'exercice de la violence légitime signifie qu'il n'existe pas une communauté politique mondiale bien formée à laquelle on puisse appliquer les normes d'une société régie par des principes de justice, comme celles que Rawls mettait en avant (primat des libertés premières, égalité des chances, principe de différence). Nous avons affaire à une société d'États non surplombée. Aussi les raisonnements qui se placent implicitement dans l'hypothèse de l'existence d'une institution

démocratique unique ne sont-ils pas directement valides et applicables. Ne le sont pas davantage les tentatives d'élaborer les normes d'une justice cosmopolitique (Gosseries, 2006 ; Vanderheiden, 2008, Harris, 2010) qui refuse d'accorder la moindre importance à l'existence d'Etats et de frontières et cherche à penser les normes de justice d'une Humanité constituée en une unique société politique.

Ensuite, la situation de négociations sur le climat est une situation intermédiaire, du point de vue de la justification, en ce qu'elle peut être tirée vers un ordre de justification ou vers un autre. Une des idées clés est cependant que les critères de justice à utiliser pour régler la répartition internationale des obligations de maîtrise des émissions ou des droits d'émission doivent être appropriés à la procédure effective de coordination retenue comme base du régime de régulation. Même si les deux étapes que sont d'un côté le choix d'une répartition et de l'autre celui d'un mode de coordination et de régulation sont séparables sur le plan opératoire, la mise en forme intellectuelle du problème de la répartition juste n'est pour sa part pas séparable du choix du mode de régulation. Ils doivent être ajustés l'un à l'autre.

L'ajustement requis concerne les conceptions mêmes de l'équité en jeu. La raison en est assez simple : le choix d'un instrument opérationnel de coordination emporte la décision sur la qualification de la situation et donc sur le ou les ordres de justification jugés pertinents *in fine* pour servir de référence aux arbitrages sur les conceptions pertinentes d'une répartition juste et équitable. Par exemple, l'appréciation de l'équité de la répartition des droits d'émissions ne pourra pas être la même selon que les quotas d'émission attribués aux pays sont échangeables ou non transférables.

Les ordres de justification impliqués

L'étude du champ de la politique internationale de l'effet de serre révèle l'implication de quatre principaux ordres de justification (Godard, 1992). Il s'agit ici des ordres « civique », « industriel », « domestique-traditionnel » et « marchand ». Le premier manifeste sa présence dans la mise en avant systématique des valeurs d'égalité des « citoyens du monde » et dans le primat de la forme de la loi universelle supposée s'appliquer à l'ensemble des humains, au-delà des frontières entre pays, ce que systématise l'approche de la justice cosmopolitique. Le second se retrouve dans la nature physique des émissions de gaz à effet de serre (GES), prolongement manifeste des structures territoriales, des bases technologiques et des logiques de production et de consommation, mais aussi dans l'importance accordée à la connaissance scientifique et à

l'expertise et dans la référence aux besoins de l'économie. Le troisième émerge de la manière d'assumer un temps intergénérationnel structuré par l'idée de transmission entre générations de droits d'usage et d'un patrimoine précieux pour la survie. Le quatrième fait écho à la volonté de mobiliser des mécanismes de marché pour réguler et répartir les émissions mondiales à travers la formation d'un marché international du carbone. La sollicitation de ces quatre ordres conduit à la question : de quelle nature sont les problèmes à résoudre ? De quel ordre de justification relèvent-ils *in fine* ?

S'agirait-il d'abord de problèmes de nature civique ? On aurait alors à donner la préséance à des raisonnements sur l'égalité des sujets de base de la société. D'où l'un des critères souvent proposé de la part des ONG et des pays du Sud : la répartition de quotas d'émissions à chaque État au prorata de la taille de sa population[1].

S'agirait-il surtout de faire fonctionner au mieux ce qu'on peut appeler la machine à produire mondiale ? C'est alors une logique des besoins dérivée des conditions courantes de la production qui devrait avoir la prééminence : il conviendrait de répartir à chacun selon son rôle et sa contribution à la production en cours, afin de lui permettre d'exercer correctement sa fonction productive et ce faisant, de répondre aux attentes des autres pays auxquels il est lié par la division internationale du travail. Le critère agrégé qui exprime le mieux cette exigence est alors le PIB, indice de l'activité économique brute d'un pays, même s'il y a lieu de vouloir le corriger pour le débarrasser de phénomènes incongrus comme l'inflation des prix de l'immobilier.

S'agirait-il d'abord de promouvoir une extension majeure des rapports marchands à un nouveau domaine, comme le dénoncent ceux qui ont adopté pour mot d'ordre « le monde n'est pas une marchandise » ? Bien que cela eût été techniquement faisable, personne n'a proposé qu'une instance mondiale mette aux enchères les droits d'émission correspondant à un plafond annuel ou quinquennal mondial. Les fonds ainsi collectés auraient pu être affectés à un Fonds international dédié au développement durable de la Planète, ce qui aurait assuré prioritairement un flux financier en faveur du développement des pays les moins avancés. Néanmoins, le Protocole de Kyoto a intégré, pour la première fois à cette échelle, la possibilité d'un échange des quotas résultant des obligations de réduction des émissions auxquelles les États industriels signataires ont souscrit.

---

[1] Voir par exemple Kverndokk (1995) et les positions défendues depuis 20 ans par le gouvernement indien.

Finalement n'aurions-nous pas affaire à un problème relevant de l'ordre « domestique-traditionnel » ? La référence courante au critère du *grandfathering*, le droit du grand-père, donne à penser que cette référence n'est pas dénuée de pertinence. Après tout l'atmosphère fait l'objet d'usage comme réceptacle d'émissions de gaz à effet de serre depuis plus d'un siècle. Cet usage a pris place au vu et au su de tout le monde et a été accepté jusqu'il y a peu par tous les pays, même si c'était dans la méconnaissance de ses conséquences climatiques. Le rapprochement s'impose alors avec l'idée de droits acquis de nature coutumière. Les restrictions nouvelles à introduire devaient légitimement prendre appui sur l'état de ces droits coutumiers acquis jusqu'alors par les uns et par les autres.

Ces quatre ordres de justification débouchent sur des critères opérationnels de distribution juste qui sont sensiblement différents. Chacun des critères en présence est porteur d'une conception légitime et appropriée de l'équité de la répartition des efforts à l'intérieur d'un certain ordre de justification, tout en perdant sa pertinence en dehors de cet ordre. La question du choix de critères opérationnels de répartition s'en trouve déplacée. Il ne s'agit plus en premier lieu de déterminer directement lequel des critères (population, PIB, émissions d'une date de référence, …) il faut employer dans la situation considérée, mais de s'interroger au préalable sur les rapports entretenus entre la situation de coordination internationale visée et les différents ordres de justification. Si la question qui met en branle le raisonnement est « comment procéder à une répartition juste ? », la question logiquement première est « de quelle nature est fondamentalement la situation ? » car de la réponse à cette question dépend l'identification des normes de justice appropriées.

Les effets de la structure de Kyoto sur les normes de justice

Le protocole de Kyoto a été adopté en 1997 mais est entré en vigueur seulement en 2005. Il organise la coordination internationale de la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre par les pays industriels jusqu'en 2012 à partir du couple « plafonds nationaux d'émission + possibilité d'échange des quotas » résultant de ces plafonds (Godard et Henry, 1998). Ce choix de l'instrument du marché de quotas d'ailleurs repris par l'Union Européenne à partir de 2005 avec la création de l'ETS (*Emissions Trading Scheme*) pouvait superficiellement sembler n'être qu'un choix « instrumental » procurant flexibilité et efficacité économique ; si cela avait été le cas, ce choix se serait sagement inscrit en aval des choix de valeurs et de principes les plus fondamentaux, en particulier ceux touchant à l'équité de la répartition des efforts consentis. Sa portée est en réalité bien plus

large, puisque le choix de cet instrument va en fait trancher en partie la question de la qualification de la situation, et rebattre les cartes quant à la manière même dont le problème de justice distributive est posé.

Cette reconfiguration, insuffisamment perçue, du problème de la juste répartition internationale des droits d'émission se déploie dans différentes directions (Godard, 2007, 2011a) :

- elle rend possible politiquement la prise en compte d'objectifs redistributifs alors que des quotas non échangeables aurait fermé la porte à toute idée de redistribution en imposant à chaque pays de défendre ses intérêts essentiels en cherchant à obtenir le montant le plus élevé de quotas[2] ;
- dans le même temps elle sape les fondements « civiques » qu'exprimait le critère de la population en manifestant le détachement des quotas d'émission vis à vis de l'exercice des libertés fondamentales des individus et en allouant ces quotas à des États, dans une perspective d'échange, et pas aux « citoyens du monde » ;
- elle fait surgir un écart entre allocation initiale et allocation finale et donne vie à un nouveau problème de justice distributive applicable au partage équitable des gains issus de l'échange ;
- enfin elle transforme un problème de justice topique (la répartition des droits à émettre du CO2) en un problème de justice distributive globale touchant à la répartition de la richesse mondiale puisque les quotas d'émission sont échangeables contre l'équivalent général qu'est la monnaie : distribuer des quotas d'émission n'est dans ce cadre rien d'autre que distribuer des droits sur une parcelle de la richesse mondiale. C'est ainsi que n'ont pas manqué les propositions invitant à doter les pays émergents et en développement de dotations « généreuses » - comprendre excédant largement leurs besoins – pour les amener, à travers l'attribution de cette nouvelle rente, analogue à une rente pétrolière, à rejoindre une coalition des pays prenant des engagements. Imaginons que le monde plafonne les émissions totales de GES à 40 GtCO2e en 2020 (-20% par rapport aux niveaux courants) et que le prix correspondant soit de 25 € la tonne ; c'est un nouveau droit annuel sur la richesse mondiale pour une valeur de 1000 G€ qui serait ainsi

[2] L'émission de GES n'est pas une pollution annexe ; c'est le revers des principaux modes d'utilisation des sols (agriculture, foresterie) et surtout de l'utilisation de l'énergie fossile, aujourd'hui omniprésente dans toutes les activités de production, de transport et de consommation à travers le monde.

créé au bénéfice des détenteurs de quotas, soit l'équivalent de la moitié du PIB français courant.

Le déconfinement du problème de justice que permet la création d'un marché international du carbone ne rend pas pour autant le problème plus aisé à résoudre dans le contexte d'une société internationale des États : que serait une répartition internationale juste des ressources naturelles et de la richesse économique mondiales ? On ne saurait demander au régime international de protection du climat de résorber à lui seul toutes les injustices du monde ; il ne peut pas non plus s'exonérer d'en prendre sa part. La solution trouvée par la Convention-cadre sur le climat adoptée en 1992 avait été de poser le principe de « responsabilités communes et différenciées » des divers pays, mais aussi ceux « d'équité » et des « capacités », pour cadrer la répartition des efforts. Cela s'est traduit initialement par la distinction de deux groupes de pays : les pays industriels (OCDE, ex-bloc de l'Est) d'un côté, les pays en développement de l'autre. Les pays du premier groupe devaient prendre, seuls, des engagements de réduction de leurs émissions pour les premières phases, engagements auxquels était adossée la possibilité d'échange de quotas. C'est cependant cette structure qui est devenue politiquement inadaptée à un moment où les émissions par habitant de la Chine dépassent celle des Français et où la Corée du Sud émet, par habitant, deux fois plus que la France.

La bifurcation opérée à la Conférence de Copenhague (Godard, 2011b) et confirmée depuis lors a marqué un coup d'arrêt au développement d'un marché mondial du carbone puisqu'un modèle de coordination lâche a été préféré à une coordination resserrée et qu'on en est revenu à la juxtaposition de démarches « bottom-up » dans lesquelles chaque État définit ses propres objectifs comme il l'entend et en informe les autres. Cette évolution ne peut qu'entraîner un re-confinement des idées de justice sur le problème climatique stricto sensu (émissions de GES, répartition des dommages et adaptation) ; dans le même temps elle affaiblit la motivation à assumer la dimension de « redistribution de la richesse mondiale » qu'induisait l'existence d'un marché du carbone : l'incapacité des États à s'accorder sur un régime de coordination intégré a affaibli considérablement le poids qui pourra être donné à une approche redistributive ou à des normes de justice inspirées par une approche cosmopolitique.

Dans ce cadre-là, c'est une logique des besoins courants centrée sur la « machine à produire » mondiale qui serait la norme de répartition la plus appropriée. Elle pourrait s'incarner dans un critère du PIB remanié (le PIB*) pour en défalquer les services qui n'induisent pas d'émissions de

GES. À mesure que des pays se développeraient davantage que les autres, comme aujourd'hui l'Inde et la Chine, ils recevraient une dotation relative croissante.

2. LES MALHEURS DE LA TAXE CARBONE EN FRANCE

En vingt années, le gouvernement français s'est essayé à trois reprises, sans succès, à promouvoir une taxe assise sur le contenu en carbone des produits énergétiques. La première fois, c'était dans les années 1990-1992, au moment où le problème du changement climatique commençait à s'imposer comme objet d'action gouvernementale ; il s'était alors agi pour la France de promouvoir dans le cadre européen un système de taxes nationales harmonisées sur le CO_2, sous condition de l'adoption d'un régime équivalent par les principaux pays industriels membres de l'OCDE. Projet condamné, en interne, par le rejet du Royaume-Uni et de l'Espagne, puis de la France elle-même au détour d'un changement de gouvernement, et en externe par le refus des États-Unis et du Japon. Ce fut ensuite le cas en 1999-2000, dans la foulée du Protocole de Kyoto, afin d'atteindre les objectifs quantifiés acceptés par la France, en l'occurrence une stagnation des émissions de six gaz à effet de serre en 2008-2012 comparativement à leur niveau de 1990. Il s'agissait alors d'étendre la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), regroupement récent de diverses taxes préexistantes, aux consommations intermédiaires d'énergie et d'en affecter le produit au fonds de compensation de la baisse des cotisations de sécurité sociale dont la création avait été décidée parallèlement par le gouvernement Jospin dans le cadre de la réforme des 35 heures. Enfin en 2009-2010, la toute dernière tentative a été le fait du gouvernement Fillon et faisait suite au Grenelle de l'environnement. La réunion en juillet 2009 d'une Conférence d'experts sur une contribution climat et énergie, présidée par Michel Rocard, devait en marquer le lancement. Dans les deux derniers cas, le Conseil constitutionnel a censuré les projets initiaux (Conseil constitutionnel, 2000, 2009a et b), d'ailleurs en mobilisant les mêmes arguments pour des projets au contenu assez différent : inadéquation de la mesure aux objectifs poursuivis et rupture de l'égalité devant l'impôt et les charges publiques.

La « contribution carbone » de 2009 devait se comprendre principalement comme une taxe sur les consommations d'énergie fossile dans le domaine de l'habitat et du déplacement automobile (Godard, 2010). En effet en étaient exonérées différentes activités productives, au premier chef desquelles se trouvaient les installations industrielles les plus émettrices qui participaient déjà au programme européen ETS de limitation des émissions de CO_2. C'est ainsi que 93% des émissions

industrielles de CO2 et plus de 50% des émissions de gaz à effet de serre du pays devaient bénéficier d'une exemption totale.

Le Conseil a donc mis en avant deux motifs d'invalidité : l'inadéquation entre le dispositif et les buts visés et la rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Ce principe d'égalité trouve son fondement ultime dans l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui fait partie du bloc de constitutionnalité. Ce dernier indique que « *pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». On peut constater qu'une taxe incitative qui n'a pas de finalité budgétaire ne devrait pas, en bonne logique, être placée sous l'empire de cet article 13. C'est pourtant ce qui est fait avec constance par le Conseil constitutionnel, même si ce dernier reconnaît que le principe d'égalité « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des motifs d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi* ». (Conseil constitutionnel, 2010).

Cette décision n'était pas vraiment attendue, même si les juristes spécialistes considéraient qu'elle était prévisible et se sont étonnés du fait qu'elle n'ait pas été prévue[3]. C'est ce contraste entre le choc et l'indignation d'un côté et l'évidence prévisible de l'autre qui désigne, non pas un conflit d'intérêts ordinaire, mais bien une confrontation entre des univers de justification différents. C'est ainsi que les économistes qui se sont exprimés dans la presse (par exemple Glachant et Lévêque, 2010 ; Gollier et Tirole, 2010) ou dans d'autres enceintes (Charpin, 2010) sur cette décision ont dénoncé l'incompétence économique du Conseil et le caractère erroné de ses conclusions – « ignorance », « erreur de jugement », « arguments douteux », « le Conseil a tort ». Ces économistes justifiaient le fait que les industries participant au marché européen de quotas soient exemptées puisque, soumises au programme européen de quotas d'émission de CO2, elles participaient déjà à l'action collective de lutte contre l'effet de serre. Cette affirmation est formellement incontestable : bien qu'alloués gratuitement, ces quotas n'en étaient pas moins limités à l'intérieur d'un plafond et avaient un prix sur le marché (autour de 13 euros début 2010, descendu à moins de 8 euros fin 2011).

---

[3] En fait les problèmes de constitutionnalité avaient été explicitement abordés lors de la Conférence d'experts de juillet 2009, pour attirer l'attention sur le fait que les différences de traitement ne pouvaient être justifiées que par les objectifs du programme ou par la mise en cause d'un intérêt général reconnu (Rocard, 2009).

Le Conseil ne l'ignorait pas. Selon sa propre doctrine, il aurait pu accepter l'exemption totale des installations participant à l'ETS en voyant dans ce programme européen un dispositif donnant des résultats équivalents à la contribution carbone examinée. Il s'est refusé à le faire, alors même qu'il n'a pas eu de difficulté à admettre l'exemption de la déshumidification de la luzerne, les entreprises concernées ayant pris un engagement volontaire de réduction de leurs consommations énergétiques. Le Conseil n'a donc pas voulu admettre que la réception de quotas échangeables gratuits dans les limites d'un plafond inférieur aux émissions passées, associée à la formation d'un prix de marché, pouvait donner des résultats équivalents du point de vue de l'objectif environnemental à celui d'une taxe que le projet du gouvernement voulait introduire à un niveau initial de 17 euros la tonne de CO2[4]. De fait dans la mesure où il reposait sur l'allocation gratuite des quotas aux entreprises jusqu'en 2012, et que cette dernière ne devait s'effacer que de façon très progressive jusqu'en 2027, le marché n'impliquait pas une charge équivalente à la taxation à laquelle devaient être soumis les quelques établissements industriels ne participant pas à l'ETS et les autres agents économiques. Pourtant le Conseil avait manifesté une ouverture plus grande que par le passé en reconnaissant de façon explicite le statut d'intérêt général « *à la sauvegarde de la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale* » et en admettant des exemptions et réductions de taux au vu d'intérêts généraux légitimes. Il n'a pas présenté d'objections spécifiques aux dispositions particulières du projet qui prévoyaient des niveaux de taxation nette très réduits pour les agriculteurs, pêcheurs et transporteurs routiers, sans qu'on puisse tirer des conclusions hâtives de ce silence : le dispositif d'ensemble ayant été annulé, il n'est pas assuré que le Conseil ait examiné dans le détail la constitutionnalité de telle ou telle mesure spécifique.

La jurisprudence du Conseil ne demandait pas que consommateurs et entreprises soient traités de la même manière car ils sont manifestement dans des situations différentes : l'idée de compétitivité face à la concurrence internationale n'a pas de sens pour les consommateurs. Elle demandait donc que les consommateurs ne soient pas, entre eux, exposés à des différences de traitement injustifiées, et pareillement que les entreprises ne soient pas, entre elles, exposées à des différences de traitement injustifiées. La censure vient donc ici du fait que certaines entreprises auraient dû payer la taxe sans recevoir de compensation, tandis que d'autres auraient disposé de quotas gratuits, sans que le but

---

[4] Le rapport Quinet sur la valeur tutélaire du carbone (CAS, 2009) avait proposé une valeur initiale de 32 euros la tonne de CO2, devant régulièrement croître pour atteindre 100 euros d'ici 2030.

assigné au dispositif (la politique climat-énergie) n'apporte le fondement justifié à cette différence de traitement devant la répartition des charges.

Le conflit de justification s'est focalisé sur la gratuité des quotas. Pour les économistes privilégiant la dimension de l'efficacité économique dans l'atteinte d'un résultat environnemental fixé de façon exogène – le plafond de quotas -, marché de quotas et contribution-carbone pouvaient être équivalents s'ils donnaient le même signal-prix (le prix de marché du quota ou le taux unitaire de taxation) ; peu importait, de ce point de vue, que l'allocation de quotas soit gratuite ou payante. Donner le même signal-prix était d'ailleurs l'argument mis en avant par le gouvernement pour ne pas suivre les préconisations de la Commission Quinet et de la conférence Rocard d'adopter 32 € comme valeur initiale de taxation, mais une valeur de 17 € proche de celle du marché de quotas dans la période antérieure à 2009. Pour le Conseil dépositaire des valeurs essentielles de la République, il en allait autrement : ne s'estimant pas en charge de l'efficacité de la politique publique au-delà d'un examen sommaire de l'adéquation des moyens aux buts affichés, le Conseil était en revanche très attentif au respect formel du critère d'égalité des citoyens devant les charges publiques. Nulle bonne raison ne lui est apparue suffisante pour y déroger dans le cas d'espèce.

CONCLUSION

Les instruments de politique publique engagent plus qu'eux-mêmes. C'est pour cette raison qu'on ne les laisse pas s'arbitrer par de pures logiques instrumentales. L'étude de la coordination internationale autour de l'enjeu climatique a révélé combien le choix d'un instrument pouvait emporter la décision sur la qualification de la situation et déterminer les repères de justification pertinents mais aussi reconfigurer des normes de justice ayant a priori une position hiérarchique plus élevée dans l'ordre des valeurs, ce qui conduit à remettre en cause toute approche séquentielle linéaire de la construction d'un régime voulu « juste et efficace ». L'étude du cas de la contribution carbone a montré au contraire comment une logique « civique » pouvait se saisir d'un instrument qui lui était étranger, car d'abord conçu en fonction de stricts repères « industrialo-marchands », au point d'en provoquer l'avortement. La logique économique centrée sur l'efficacité ne voyait pas de différences là où la logique fiscale en voyait d'essentielles et d'injustifiables au nom de ses fondements civiques, même si l'instrument en question ne relevait d'une logique fiscale que de façon formelle ou secondaire, la motivation première relevant de la théorie économique des incitations.

Il existe ainsi une dialectique de l'instrument. Ce dernier est à la fois porteur de choix premiers qui le façonnent et élément actif de désignation des situations et, de ce fait, de restructuration de ces choix premiers. Deux impasses sont ainsi identifiées : celle d'une vision linéairement hiérarchique d'articulation des choix de haut en bas, celle ne voyant dans l'instrument de politique que l'expression surdéterminée et saturée de l'ordre social en place, comme le prisonnier indétachable d'un ordre holiste.

Au total, les contraintes qui pèsent sur les instruments de l'action publique sont de trois sortes. Ces instruments doivent d'abord être adéquats à la finalité qui motive l'action dont ils sont l'instrument. Ils doivent également être en phase avec la réalité à laquelle ils s'appliquent, parler le langage de cette réalité pour y trouver compréhension et prise efficace. Enfin, en tant qu'expression de l'institution publique, l'instrument doit être empreint des valeurs essentielles du pacte social, ne pas leur faire violence ; dans les sociétés démocratiques libérales, ce sont ainsi les valeurs de liberté et d'égalité formelle, mais aussi de justice distributive qui importent pour façonner l'instrument qui convient, au prix parfois d'une altération des propriétés susceptibles d'assurer son efficacité.

Ce triangle de viabilité de l'instrument est soumis à de fortes tensions. S'ils sont mis en présence de façon directe et brutale les trois types de référents peuvent se révéler absolument incompatibles. Ainsi doit-on noter la tension entre une construction de la justification de l'action collective vis-à-vis du problème climatique qui mobilise les ressorts du désintéressement (thématique du souci pour les populations du Sud et les générations futures, si ce n'est pour des espèces animales comme l'ours blanc des pôles) et un instrument jouant de mécanismes économiques comme les marchés de quotas. En effet l'efficacité de ce dernier suppose que chaque participant procède au calcul de ses intérêts les plus étroits pour déterminer ses choix dans un rapport de concurrence avec les autres agents, la même compétence et la même qualité le conduisant d'ailleurs également à exercer son talent comme lobbyiste pour obtenir les conditions les plus avantageuses pour lui au stade de la répartition initiale des permis. Peut-on aisément faire tenir, sans dissonance morale et sans contradiction dans l'argumentation, un appel au désintéressement pour motiver l'action et un appel au calcul des intérêts pour organiser cette dernière ? Cela ne paraît envisageable que si l'instrument se compose et se distribue institutionnellement et temporellement en moments bien distincts mais en interaction jusqu'au stade d'une convergence stabilisée sur les instruments qui réussissent à passer l'épreuve du moment politique.

Références bibliographiques

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

Centre d'analyse stratégique (2009), *La valeur tutélaire du carbone – Rapport de la Commission présidée par A. Quinet*. Paris, la Documentation française, rapport 16-2009, avril.

Charpin J.-M. (2010), *Audition par la Commission des finances du Sénat*. Paris, 17 février.

Conseil constitutionnel (2000), *Décision n° 2000-441-DC– Loi de finance rectificative 2000*. Paris, 28 décembre.

Conseil constitutionnel (2009a), *Décision n° 2009-599 du 29 décembre 2009 Loi de finances pour 2010,*

Conseil constitutionnel (2009b), *Décision n° 2009-600 DC du 29 décembre 2009 Loi de finances rectificative pour 2009.*

Conseil constitutionnel (2010), « Commentaire de la décision n° 2009-599 DC – 29 décembre 2009 relative à la Loi de finances pour 2010 », *Cahier du Conseil constitutionnel* (28), janvier.

Glachant M. et F. Lévêque (2010), « L'économie du carbone incomprise du Palais-Royal », *La Tribune*, 5 janvier.

Godard O. (1989), « Jeux de nature: quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité », in N. Mathieu et M. Jollivet (dir.), *Du rural à l'environnement - La question de la nature aujourd'hui*. Paris, ARF Editions/ L'Harmattan, p. 303-342.

Godard O. (1990), « Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel », *Revue économique*, **41** (2), mars, p. 215-241.

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 », *Politiques et Management Public*, **10** (2), p. 101-131.

Godard O. (2007), « A la recherche de l'équité dans la formation d'un régime international du climat : réflexions pour l'après-Kyoto », In *Vivre ensemble au XXI° siècle – Actes du Colloque international de l'Institut de Sociologie*. Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, p. 509-540.

Godard O. (2010), *Genèse et avortement de la contribution carbone en France (2009-2010)*. Palaiseau, Cahier de la Chaire Business Economics, mai, (55 p.).

Godard O. (2011), « La justice climatique internationale en question », in O. Godard et J.-P. Ponssard (dir.), *Economie du climat : des pistes pour l'après-Kyoto*. Palaiseau, Ed. de l'École polytechnique, p. 105-143.

Godard O. (2011), « Négociations sur le climat : la bifurcation opérée à Copenhague en 2009 », *Critique internationale*, (52) 2011-3, juillet-septembre, p. 87-110.

Godard O. et C. Henry (1998), « Les instruments des politiques internationales de l'environnement : la prévention du risque climatique et les mécanismes de permis négociables », rapport au Conseil d'analyse économique, in D. Bureau, O. Godard, C. Henry, J.-C. Hourcade et A. Lipietz, *Fiscalité de l'environnement*. Paris, La Documentation française, Collection des Rapports du CAE, juillet, p. 83-174.

Gollier C. et J. Tirole (2010), « Taxe carbone, de Charybde en Scylla », *Les Échos*, 6 janvier, p. 15.

Gosseries A. (2006), *Egalitarisme cosmopolite et effet de serre*. Cahiers de la Chaire développement durable DDX-06-07, Paris, Ecole polytechnique, mars.

Harris P.G. (2010), *World ethics and climate change: from international to global justice*. Edinburgh University Press.

Kverndokk S. (1995), "Tradeable CO2 Emission Permits: Initial Distribution as a Justice Problem", *Environmental Values*, **4** (2), p. 129-148

Rawls J. (1987), *Théorie de la justice*. Paris, Seuil, Coll. Empreinte.

Rocard M. (2009) (Prés.), *Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la Contribution Climat et Énergie présidées par Michel Rocard*. Paris, MEEDDM et MEIE, 28 juillet.

Vanderheiden S. (2008), *Atmospheric Justice – A political theory of climate change*. Oxford, Oxford University Press.