

Le climat comme bien public mondial

Le changement climatique est unanimement reconnu par les économistes comme un échec du marché, c'est-à-dire une situation où le marché se trouve dans l'incapacité d'allouer efficacement les ressources économiques (Cornes et Sandler, 1996). Ces échecs du marché peuvent prendre de nombreuses formes : manque d'information des acteurs économiques, abus de position dominante, impossibilité d'exclure un individu de la consommation d'un bien (non-exclusion), absence de rivalité entre la consommation d'un même bien par deux individus distincts, mais surtout : les externalités. Celles-ci sont définies comme des coûts (ou des bénéfices) d'une décision économique qui affectent d'autres acteurs, mais qui ne sont pas reflétés dans le prix du marché. Fumer dans un lieu public, par exemple, produit une externalité négative : la fumée absorbée par les autres personnes se trouvant à proximité, ou encore son coût pour le système de santé.

C'est bien de cela qu'il s'agit dans le cas du changement climatique : le prix du carbone, aujourd'hui, ne reflète aucunement le coût des dommages qui sont infligés du fait de nos émissions de gaz à effet de serre. Le coût social du carbone n'est pas pris en compte dans le prix du marché : c'est la raison pour laquelle le changement climatique est considéré comme un échec du marché, sans doute le plus important qui soit. Afin de corriger cet échec du marché, la plupart des économistes s'accordent sur la nécessité de fixer un prix au carbone, qui refléterait son coût pour la collectivité.

Corriger les externalités

L'un des principaux rôles des politiques économiques est de corriger ces externalités. Divers outils peuvent ainsi être utilisés : l'État peut interdire certaines activités économiques (fumer dans les lieux publics), produire directement certains biens (une série de biens publics) ou alors taxer certaines activités économiques productrices d'externalités (c'est le principe de la taxe carbone). Dans un célèbre théorème, Ronald Coase a montré que la correction des externalités ne requerrait pas nécessairement l'action de l'État et pouvait être résolue par le seul marché, pour autant que les droits de propriété soient bien définis, que le comportement des acteurs économiques soit rationnel et que les coûts de transaction soient minimaux (Coase, 1960). Le marché européen du carbone participe de cette idée.

Les externalités qui sont à l'origine du changement climatique possèdent quatre caractéristiques qui les distinguent d'autres externalités : elles s'accumulent dans l'atmosphère sur le long terme, sont globales, comportent des incertitudes majeures quant à leurs impacts futurs, mais sont potentiellement d'une ampleur sans commune mesure (Stern, 2009). Il apparaît dès lors que la correction de ces externalités – la protection du climat, en somme – doit être le fruit d'une action globale, sur le long terme, qui touche l'ensemble des secteurs de l'économie.

Un bien public mondial

Le climat, quant à lui, est souvent décrit comme un bien public mondial, même si cette notion n'est pas aisée à définir. Les biens publics, par opposition aux biens privés, sont définis comme des biens dont la consommation par un individu n'empiète nullement sur la consommation du même bien par un autre individu (propriété de non-rivalité) et qu'il est impossible, ou difficile, d'empêcher un individu de consommer (propriété de non-exclusion ou de non-exclusivité d'usage). Pour reprendre les mots de Samuelson, il s'agit d'un bien dont tous peuvent profiter, au sens que la consommation d'un tel bien par un individu ne réduit en aucune manière les possibilités de consommation du même bien par un autre individu (1954, p. 387). Les biens publics sont très nombreux, depuis l'éclairage public jusqu'aux feux d'artifice.

Les biens publics mondiaux sont un type de biens publics particulier, dont les bénéfices s'étendent à l'ensemble de l'humanité sur plusieurs générations (Kaul *et al.*, 1999a). Ce sont des systèmes qui ont un impact indivisible au niveau international, pour lequel il n'existe pas de système de marché ou de gouvernement capable de les gérer de manière efficace et de les fournir en quantité suffisante (Nordhaus, 1999). Le climat en fait naturellement partie, mais le réchauffement global affecte sa nature de bien public global : l'usage de l'atmosphère par certains menace, au travers des impacts du changement climatique, les bénéfices que d'autres pourraient en retirer. Les émissions de gaz à effet de serre introduisent une certaine dose de rivalité dans l'équation.

Traditionnellement, les biens publics mondiaux, tels que la paix dans le monde par exemple, sont fournis en quantités insuffisantes. En d'autres termes, l'action des États – ou du marché – est insuffisante pour assurer la paix mondiale... ou la protection du climat : c'est là un problème chronique des biens publics mondiaux et c'est la raison pour laquelle des mécanismes de coopération sont nécessaires pour assurer leur production.

Parmi les facteurs qui expliquent cette sous-provision des biens publics mondiaux, on trouve en premier lieu les externalités : avec la mondialisation, celles-ci sont devenues de plus en plus internationales, tandis que les moyens de les réduire sont restés largement cantonnés au niveau national (Kaul *et al.*, 1999a). Cette affirmation est bien sûr particulièrement vraie dans le cadre du changement climatique : la stabilité du climat est menacée par un stock d'externalités internationales, les gaz à effet de serre accumulés dans l'atmosphère.

L'impératif de l'action collective

La mondialisation des externalités impose donc une action collective pour assurer la protection du climat. Celle-ci est considérée comme un bien public mondial dans la mesure où les bénéfices qu'elle produit – une stabilisation des niveaux de concentration atmosphérique des gaz à effet de serre – sont accessibles à tous les pays et s'étendent à toutes les générations, de manière non rivale et non exclusive : le bénéfice que retire chaque pays de la protection du climat ne dépend pas du nombre de pays qui en bénéficient également. Dans le cas de la protection du climat, ce concept doit néanmoins être porté à un autre niveau : l'inclusivité. Pour que chaque pays puisse bénéficier du bien, il importe aussi que chaque pays participe à la production de ce bien. Cette affirmation paraît évidente, mais son application pratique comporte deux obstacles essentiels.

Le premier touche à la difficulté de coopération entre les différents États. Le dilemme du prisonnier, un problème classique de la théorie des jeux, a bien montré que deux parties qui visaient la maximisation de leurs intérêts respectifs n'avaient pas de raison de coopérer entre elles. Cette coopération ne peut survenir qu'une fois instaurée la confiance entre les différentes parties et la connaissance de leurs intérêts mutuels. Les nombreuses sessions de négociation sur le climat, même si elles n'aboutissent pas toujours à des résultats tangibles, remplissent au moins cette fonction : elles contribuent à construire la confiance entre les différents partenaires. Le deuxième obstacle est celui du « passager clandestin », c'est-à-dire le risque que certains acteurs ne contribuent pas à l'effort collectif, tout en retirant les bénéfices. C'est la raison pour laquelle l'universalité a été érigée en pierre angulaire de l'Accord de Paris.

Comment, dès lors, surmonter ces obstacles et assurer la protection du climat ? C'est tout l'enjeu de la coopération internationale et la raison pour laquelle celle-ci est absolument nécessaire.

FRANÇOIS GEMENNE

GÉOPOLITIQUE DU CLIMAT

LES RELATIONS INTERNATIONALES
DANS UN MONDE EN SURCHAUFFE



ARMAND COLIN