

*Le débat sur les responsabilités et les droits,  
ou Agarwal contre WRI*

Le débat sur les responsabilités dans la dérive de l'effet de serre fut, involontairement ou non, relancé par la publication du rapport 1990-1991 du World Resources Institute (WRI), institution liée à l'administration américaine. Ce rapport se caractérise d'abord par une évaluation exhaustive de la production des gaz à effet de serre, c'est-à-dire y compris les incendies de forêts et, surtout, le méthane dégagé par les rizières et les ruminants du Sud. Le rapport permet alors d'évaluer la production brute de gaz à effet de serre pays par pays. Ensuite, il prend en compte le fait que la terre et la mer en réabsorbent environ la moitié. Ces puits naturels constituent le véritable « bien commun » de l'humanité. Ils sont réalloués par le WRI au prorata des émissions brutes : on a ainsi les émissions nettes par pays.

Le classement ainsi obtenu est spectaculaire. La contribution du Sud apparaît déjà presque égale à celle du Nord. Les plus gros pollueurs sont, dans l'ordre décroissant, les États-Unis, l'URSS, le Brésil, la Chine et l'Inde...

Ce « tir groupé » du tiers monde pour la médaille de bronze de l'effet de serre provoqua une vive réaction du Center for Science and Environment (CSE) de New Delhi, et un

contre-rapport d'Anil Agarwal et Sunita Narain, qui n'hésitent pas à parler de « colonialisme environnemental<sup>56</sup> ». La critique du CSE porte sur deux volets d'égale importance pour la négociation sur le climat. La première critique est d'ordre éthique : on ne peut pas assimiler les dégagements de gaz à effet de serre (méthane) dans la production alimentaire des paysans pauvres à la production de CO<sub>2</sub> dans la combustion industrielle des pays nantis. La seconde critique est d'ordre juridique : s'il est vrai que la capacité de recyclage de la biosphère fixe la moitié des gaz émis, ce « bien commun global » doit être partagé également à toute la population humaine. En l'an 2040, chaque humain – pour une population d'environ dix milliards, au mieux ! – n'aurait droit à rejeter dans l'atmosphère que quelque 500 kg par an d'« équivalent carbone ». Chaque Français en rejette déjà quatre fois plus ! Si donc on calcule la production nette d'un pays en retranchant de sa production brute le quota du bien commun auquel lui donne droit la part de sa population dans la population mondiale, on constate alors que les pays du Nord dépassent largement leur quota, et que la plupart des pays du Sud sont loin de saturer le leur.

L'enjeu pour la négociation sur le climat est évident : il s'agit ici de la clef de répartition initiale d'un bien commun. La démarche du

WRI est cohérente avec une stabilisation ou une décroissance en pourcentage, pays par pays. Une telle clef considère que la part actuelle de chaque pays dans la pollution globale est un droit acquis, intangible. La position du CSE est cohérente avec la distribution du bien commun sous forme de quotas – « *permits* », disent les Anglais, que l'on n'hésite pas à traduire par « permis », comme on dit permis de pêche – au prorata de la population des pays, l'excédent sur le quota devant être frappé par une amende dissuasive alimentant un fonds mondial de lutte contre l'effet de serre. Mais les « permis » eux-mêmes pourraient être rachetés, par les pays dépassant leurs quotas, à ceux qui n'en ont pas l'usage : on parle de « permis transférables ».

#### LA NÉGOCIATION INTERNATIONALE

Elle se mène en réalité dans plusieurs instances à la fois : la négociation de la convention sur le climat, les comités préparatoires de la CNUED (*Prep-Com*) et les instances régulières des Nations unies comme la Conférence des Nations unies pour le Commerce et le Développement. Dans la négociation sur le climat, les États-Unis s'en tiennent à la ligne de blocage théorisée par Nordhaus.

Au sein des *Prep-Com*, les États-Unis ont cherché à minimiser leur propre responsabilité

dans le réchauffement mondial. Pour eux, Rio, c'est d'abord l'environnement ; l'environnement, c'est d'abord la forêt tropicale ; le CO<sub>2</sub>, c'est d'abord les incendies de forêt !

Le III<sup>e</sup> *Prep-Com* (Genève, été 1991) et, surtout, le IV<sup>e</sup> (New York, mars 1992) ont vu cependant la poussée du thème du développement, à l'instigation du Sud, qui a réussi à le remettre au même niveau que le thème de l'environnement. Cette offensive des pays du Sud, coordonnés dans ce qu'on appelle le « groupe des 77 » – ils sont en fait plus nombreux – a été fortement appuyée par les organisations non gouvernementales du Sud, en particulier le très actif Third World Network de Malaisie.

En fait, le Sud vient de remonter la barre très haut, comme s'il s'agissait de renégocier le fameux nouvel ordre économique international qui avait échoué dans les années soixante-dix. Certes, le rapport de force des pays du Sud s'est formidablement dégradé depuis ces années-là : ils ne peuvent plus compter sur la rivalité américano-soviétique, les bastions comme l'Opep sont considérablement affaiblis, les pays les plus nationalistes sont étranglés par l'endettement... Pourtant, les pays du Sud ont le sentiment qu'ils ont, à la CNUED, une « fenêtre » conjoncturelle, par laquelle ils peuvent jouer quelques cartes. Le Nord est demandeur.

Il sent venir la crise écologique globale, dont il porte la principale responsabilité, et pourtant il sait que le Sud doit aussi faire des efforts. Les nouvelles divisions du Nord (États-Unis d'Amérique-Europe-Japon) prennent la relève de la rivalité Est-Ouest.

Le Sud lui-même commence à prendre conscience des urgences. Il n'est pas contre la défense de l'environnement – d'autant qu'il est la principale victime de sa dégradation –, mais refuse que cette défense prenne unilatéralement la forme de nouvelles embûches au développement. Pour certains pays du Sud, ravagés par des crises écologiques locales (désertification, érosion, manque d'eau), le développement, c'est d'abord l'amélioration de l'environnement. Bref, le Sud est devenu ambivalent sur les questions d'environnement. À l'image de chefs syndicaux unifiant les intérêts et les aspirations disparates de leurs adhérents sur des revendications d'augmentation salariale, l'Inde et la Chine ont réussi à unifier le Sud sur une ligne : « Bon, on veut bien améliorer notre efficacité énergétique, mais il faut nous donner de l'argent et de la technologie pour cela. Car vous êtes, vous, le Nord, les seuls responsables de la dérive climatique. »

Le Sud est soutenu sur ce point par l'une des agences de l'Onu, la Conférence des Nations unies pour le Commerce et le Développement

(CNUCED). Les permis transférables apparaissent dès lors comme une idée « accrocheuse », reprise à ce titre par la CNUCED, parce que c'est une innovation puissante, prenant à revers l'idéologie du marché régulateur, justifiant astucieusement les transferts de fonds du Nord au Sud. C'est un véritable « scoop intellectuel » qui permet à la CNUCED et au « groupe des 77 », dont elle se fait l'avocat, de fonder théoriquement sa place dans la négociation. Elle permet également d'unifier le Sud, États et peuples, nouveaux pays industrialisés et pays moins avancés, dirigeants hyperproductivistes comme le Malaisien Mahathir et intellectuels des ONG comme Anil Agarwal.

On peut contester la solution des « permis transférables ». En « affirmant » leurs droits sur l'atmosphère à des pays plus riches, les pays du Sud ne risquent-ils pas de vendre leur peau, de brader à bas prix (par exemple pour payer leur dette, ou pour permettre à leurs élites de s'acheter du matériel militaire) les conditions de leur développement futur ? L'essentiel est cependant l'idée que le Nord *doit* payer le Sud, pour compenser sa propre sur-pollution, et pour aider le Sud à se développer tout en respectant l'environnement.

Or, c'est sur ce point que va échouer le IV<sup>e</sup> et dernier Prep-Com, le 4 avril, à New York. Le Nord était « prêt à faire quelque chose contre la

pauvreté », en tant que facteur de dégradation de l'environnement. Il y a déjà un petit « Fonds mondial pour l'environnement » (*Global Environment Facility*), géré par la Banque mondiale. Mais ses moyens sont dérisoires par rapport aux besoins du développement soutenable au Sud : le secrétariat de la CNUED cite le chiffre de 125 milliards de dollars par an pour l'aide Nord-Sud. Or, même en versant 0,7 % de son PNB (ce à quoi il s'est engagé depuis longtemps), le Nord ne fournirait que 110 milliards de dollars. Et aujourd'hui il n'en fournit que la moitié... et en récupère bien davantage par le mécanisme même de la dette !

Dès lors, il faut choisir. Ou bien, prenant au sérieux l'impératif de l'environnement global, le Nord se décide à aider réellement le Sud. Ou bien le critère de l'environnement devient une nouvelle occasion de « conditionnalité » (c'est-à-dire de contrôle du Nord sur l'aide déjà accordée au Sud). Au Prep-Com de New York, les États-Unis ont fait clairement le second choix, entraînant derrière eux le Japon hésitant. L'Europe avait pourtant les moyens et l'ambition de débloquer la situation. Son échec à New York n'en est que plus révélateur de ses faiblesses internes.

### L'AMBITION HÉGÉMONIQUE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

L'Europe du Nord et de l'Ouest est le berceau de la révolution industrielle, et des pollutions que celle-ci a engendrées. Elle est aussi le berceau des compromis capital-travail noués à l'inspiration de la social-démocratie. Elle est aujourd'hui la zone du monde la plus développée – notamment selon l'Indice de développement humain –, l'un des plus grands consommateurs d'énergie fossile, et elle dispose de toutes les capacités financières et technologiques pour jouer un rôle pionnier dans la solution des problèmes écologiques globaux. Pourtant, du point de vue de la politique écologique de « première génération » (années soixante-dix), c'est-à-dire de la lutte contre les atteintes localisées et identifiables à l'environnement, la CEE est très en retard sur les États-Unis et le Japon.

La Communauté économique européenne s'est en effet créée sur la base d'un consensus entre les nations constituantes autour d'un modèle de développement que nous avons qualifié de « fordiste » : le maximum de production possible pour le maximum de consommation de masse possible, la croissance parallèle de la consommation et de la production étant garantie par l'État. Ce parallélisme s'est imposé comme la norme de la politique économique,

sous la forme d'un compromis entre le capital et le travail. Le troisième facteur, l'environnement, est resté le grand oublié de ce partage sans cesse contesté.

Ensuite, cette Communauté est extrêmement diversifiée. Elle l'est économiquement : du Portugal au Danemark, le produit intérieur brut par habitant varie de 1 à 5 ; c'est l'amplitude qui oppose l'ensemble du Nord aux pays intermédiaires du Sud. Elle l'est culturellement : les revendications écologiques des citoyens ne s'y expriment pas de la même manière. Elle l'est politiquement : l'Allemagne règle ses compromis de manière contractuelle, décentralisée ; la France les règle par la loi, de manière centralisée. Ces intérêts et ces aspirations internes si diversifiées se règlent pays par pays sur des points d'équilibre différents, par les procédures de la démocratie représentative et de la négociation entre partenaires sociaux. Mais, au niveau européen, de nouveaux points d'équilibre ne peuvent être atteints que par des négociations diplomatiques intergouvernementales, encadrées par les institutions de la CEE.

Dans ces conditions, le nouvel équilibre européen en matière de défense de l'environnement ne peut être trouvé qu'à un niveau soit très supérieur à ce qui existe actuellement dans chaque pays séparé, car alors cette nouvelle contrainte est perçue comme frappant égale-

ment chaque pays, soit au niveau du pays le plus laxiste. En règle générale, c'est évidemment la seconde solution qui est choisie : c'est la règle du plus petit dénominateur commun. Cette tendance est renforcée, à partir des années quatre-vingt, par la vague libérale qui donne mission à la Commission de protéger la libre concurrence plutôt que l'environnement, et, à partir de 1985, par l'Acte unique, en particulier par une disposition stipulant que, faute d'harmonisation (difficile) des normes... la norme du pays le plus laxiste pourra s'imposer partout !

Le conflit entre les deux types de solution n'oppose évidemment pas seulement les partisans désintéressés de la défense de l'environnement aux hérauts de la croissance à tout prix. Il recoupe bien souvent une opposition d'intérêts entre industries nationales, plus ou moins à même de prendre en compte les éventuelles nouvelles contraintes. Ainsi, les prises de position des pays du Nord (Allemagne, Pays-Bas, Danemark) en faveur de réglementations plus strictes passeront, non sans justification, pour un protectionnisme déguisé sous des clauses écologiques aux yeux des pays de l'Europe latine ; lesquels, en refusant des réglementations environnementalistes sévères, seront à leur tour soupçonnés de vouloir, par un « *dumping* écologique », attirer chez eux des industries à la recherche de réglementations plus laxistes.