

**LA NEGOCIATION CLIMAT,
LA PROPOSITION AGARWAL
ET LA CONFERENCE DES NATIONS-UNIES
SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT
(RIO DE JANEIRO, 1992)**

Résumé de rapport au programme

ECLAT

par

Alain LIPIETZ

Directeur de recherche au CNRS

Cette recherche de géopolitique, financée par ECLAT, l'UNESCO, le WIDER, a consisté à suivre les négociations "Climat" autour de Rio et en particulier les effets de la "proposition Agarwal".

Un examen rapide des "avantages" de lutter contre l'effet de serre (menaces sur l'agriculture, sur les populations côtières) et des coûts de cette lutte (remise en cause d'un modèle de surconsommation d'énergie), semble opposer les avantages du Sud aux résistances du Nord. Or la réalité fut infiniment plus compliquée. Une analyse des intérêts des Etats-Unis, une réflexion sur la "cartographie" des intérêts des pays du monde réalisée par Benahim, Caron et Levarlet, un examen de la position de l'Union Européenne et des pays d'Asie, nous ont permis de comprendre pourquoi l'affrontement dans la négociation climat ne s'est pas réduit à une opposition bipolaire, entre un Sud "victime" et partisan de *faire quelque chose* et un Nord "responsable" et partisan de *ne rien faire*. Seuls les deux extrêmes (Bangladesh et Etats-Unis) se sont conformés à une telle caricature. Le champ des positions *réelles* en présence, qui ne dérivent pas exactement de la *situation*. Les propositions articulées sur le "que faire ?" visent à construire une alliance entre diverses positions. La trajectoire et les résultats réels de la négociation sont les effets plus ou moins contingents de l'affrontement des propositions.

I - LES POSITIONS CONCRETES DANS LE DEBAT.

Que ce soit selon les critères des "avantages" de faire quelque chose (c'est-à-dire du coût de l'effet de serre), ou selon le critère des "coûts" (de prévenir l'effet de serre), les Etats-Unis sont l'exemple même des partisans de *ne rien faire*. On l'a vu à propos des *avantages* que W. Nordhaus estime négligeables. Quant aux *coûts*, ils sont énormes, même si le coût marginal est faible, mais l'effort à réaliser pour revenir à des émissions "globalement soutenables" est très loin d'être marginal. Une situation que l'on retrouve, moyens financiers et technologie en moins, dans les pays de l'Est, selon la classification de Benhaïm, Caron et Levarlet.

Rappelons ce que signifierait une "soutenabilité globale". Le développement mondial serait soutenable si la production de CO₂ (ou équivalents) anthropique ne dépassait pas la capacité des "puits" ¹. On estime que celle-ci est de l'ordre de 5 milliards de tonnes de carbone par an, soit, pour une population de 10 milliards d'habitants en 2040, 500 kilos par tête et par an. A l'heure actuelle, les habitants des Etats-Unis en produisent 10 fois plus ! La stratégie nationale normale pour les Etats-Unis est donc la stratégie de *blocage* ("ne rien faire").

La stratégie radicale d'*accusation* semble en être l'exacte opposée : "c'est à vous et vous seuls de faire quelque chose". On comprend son charme pour les pays du Sud : elle permet de s'opposer aux Etats-Unis en les imitant. Mais en cela il s'agit d'une fausse opposition : comme dans la rivalité à la Girard, les pays qui appuient cette stratégie mettent en scène un conflit avec les Etats-Unis, qui aboutit à une position identique : "Ne rien faire". C'est aussi une stratégie de blocage, puisqu'elle subordonne toute action à la bonne volonté d'un autre pays dont on sait qu'il ne fera rien.

En réalité, c'est une stratégie séduisante surtout pour les élites issues de l'indépendance, qui rêvent d'appliquer le "modèle dominant du XX^e siècle" (le capitalisme sauvage dans un monde à frontière ouverte), *et* qui ne se préoccupent guère des conséquences de l'effet de serre sur leur propre population. Il importe ici de souligner qu'une négociation internationale implique des *gouvernements*, c'est-à-dire des élites, et non des peuples. La position d'un gouvernement peut différer d'autant plus de l'intérêt de son peuple que le régime politique est indépendant de la société civile et celle-ci privée de parole.

La Malaisie est le paradigme des pays satisfaisant à ce double critère (modèle à frontière ouverte et régime "fort"). Rappelons ce que le Premier ministre Muhamad Mohaytir déclarait au Forum 1991 de l'*Asian Society* : "La démocratie, les droits de l'homme, l'écologie, les droits syndicaux, ne sont que les obstacles que les pays avancés prétendent

¹ Cette capacité des "puits" (couvert végétal, plancton, eaux marines et souterraines) varie sans doute positivement avec la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère (principe de Le Chatelier). C'est pourquoi la hausse de cette concentration ne peut que déplacer la température d'équilibre.

placer sur la route de leurs futurs concurrents".

Nous avons donc en fait *deux* types de position "Ne rien faire" : celle du Nord (combattre l'effet de serre est trop cher et inutile pour notre peuple) et celle du Sud (combattre l'effet de serre ralentirait injustement notre développement, et peu nous importe les conséquences pour notre peuple d'un réchauffement climatique dans quelques années).

Mais notre étude a montré aussi l'existence potentielle de deux classes de pays susceptibles d'adopter une stratégie de précaution. La première englobe les pays qui ont de sérieuses raisons de croire qu'ils seront les premières victimes de l'échauffement global : Bangladesh, Maldives, la plupart des pays d'Afrique. Si, par ailleurs, ces pays sont des producteurs de gaz à effet de serre à la fois peu importants (beaucoup moins que les 500kg par an) et inefficients énergétiquement, ils peuvent s'estimer avoir une large marge de manoeuvre pour un développement globalement soutenable en GES : leur contribution à la production mondiale de GES restera longtemps marginale, et ils peuvent même espérer qu'elle sera loin de croître au rythme de leur croissance économique, au fur et à mesure qu'ils adopteront des techniques énergétiques plus efficaces.

Symétriquement, nous avons remarqué qu'il existe des pays du Nord, "supervertueux", qui peuvent espérer accroître leur efficacité en GES plus vite que leur production : la Scandinavie, le Japon, la France et l'Allemagne... Produisant déjà moins de GES par habitant que les Etats-Unis, et évoluant vers une "société de service" avec une population stable ou déjà décroissante, ces pays (dont les émissions sont de l'ordre de 2000 kg par personne et par an) peuvent considérer la cible "soutenable" de 500 kg en l'an 2040 comme à leur portée, surtout s'ils choisissent un modèle de développement centré sur la croissance du temps libre. Ils peuvent même penser qu'une réglementation anti-effet de serre sévère diminuerait la compétitivité de concurrents tels que les Etats-Unis et les Nouveaux Pays Industrialisés. Quand, de plus, ces pays sont particulièrement sensibles à leur responsabilité hégémonique vis-à-vis du Tiers Monde, aux dangers qui résulteraient d'une crise socio-éco-

démographique à leur frontière Sud ², ils peuvent considérer une stratégie de précaution comme à la fois pas trop couteuse et plutôt utile, indépendamment même des propres dommages que leur procurerait l'effet de serre ³. Les pays de l'Europe du Nord sont les plus représentatifs de cette position, d'autant que la mobilisation écologiste pèse de plus en plus sur l'élaboration de leur politique.

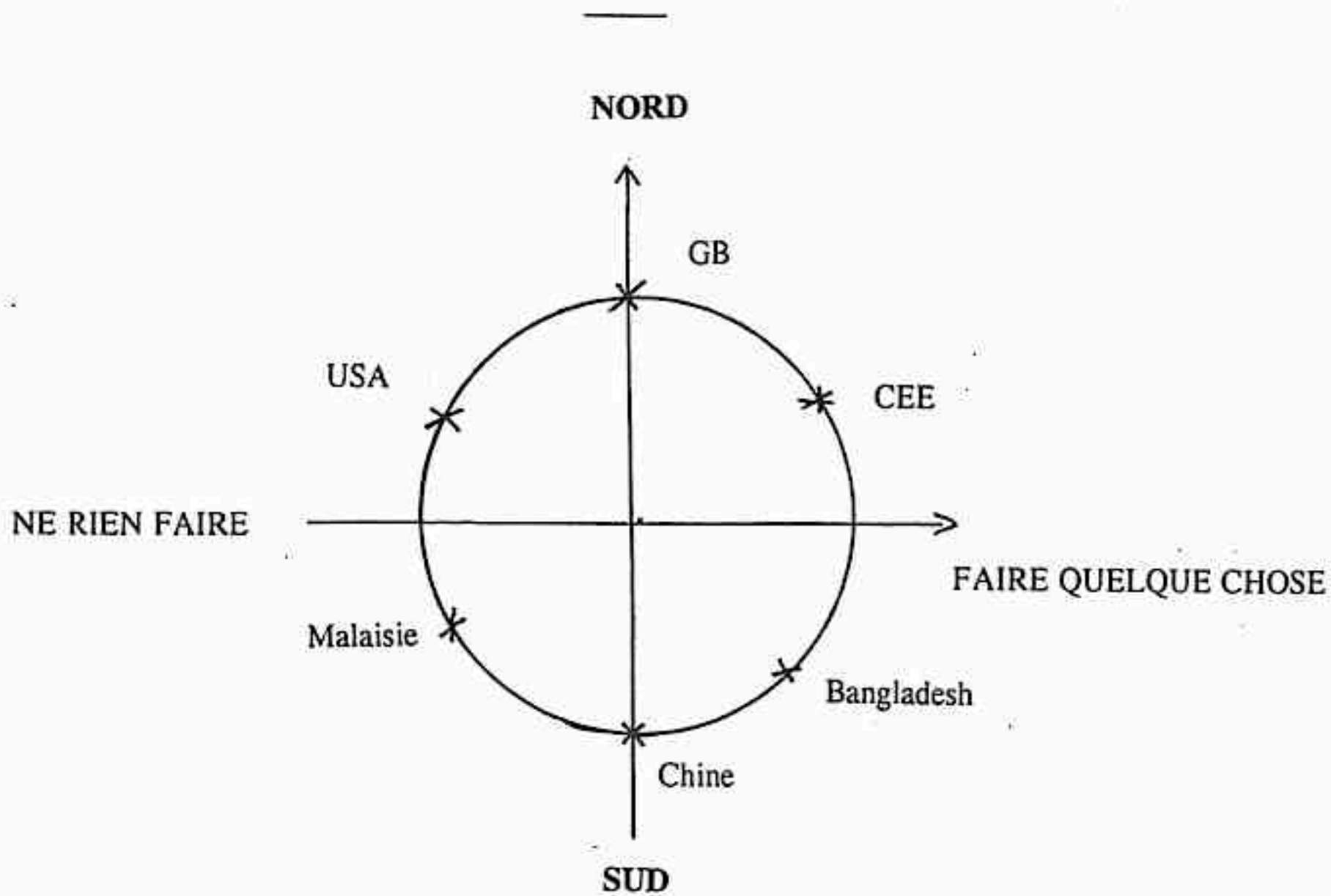
Nous avons donc à nouveau deux types de position "faire quelque chose" : celle du Sud ("nous devons combattre l'effet de serre, aidez-nous") et celle du Nord ("nous avons les moyens de combattre l'effet de serre, et c'est notre intérêt d'offrir cela au reste du monde").

Ainsi, le conflit Nord-Sud se révèle transversal au conflit : "Ne rien faire / Faire quelque chose" (figure 1).

² Cet "argument Gengis Khan" a particulièrement porté sur les gouvernements des pays du Nord de la Méditerranée.

³ En fait, ni les habitants des polders hollandais ou de Venise, ni les agriculteurs français ou espagnols, ni les exploitants de stations de sports d'hiver ne se sont vraiment mobilisés contre l'effet de serre avant 1992, ni même depuis.

Figure 1



II - OUI, MAIS QUE FAIRE ?

Dans les années précédant Rio, les stratégies de blocage ont eu de plus en plus de mal à s'exprimer brutalement. Au contraire, les années 1990-1992 sont ponctuées de conférences internationales, rapports de l'IPCC, livres, programmes de télévision, mobilisation écologistes, exprimant avec une force croissante la nécessité de faire "quelque chose". Le débat n'était plus "faut-il vraiment faire quelque chose ? mais "est-il si urgent de faire quelque chose ? et qui devra porter l'essentiel du fardeau ?". La première question s'appuyait sur les incertitudes scientifiques quant au rythme de développement de l'effet de serre, la seconde sur le débat quant aux responsabilités physiques de l'effet de serre (méthane ? combustibles fossiles ? déforestation ?).

1 - Le débat WRI-CSE

En fait, plus qu'à la stratégie de blocage de plus en plus déguisée en attentisme ("Il faut encore faire des recherches") qui était celle de l'administration américaine, la position du *World Resources Institute* de Washington correspondait à l'acceptation de la nécessité de "faire quelque chose". Mais, en montrant du doigt les brûlis et le méthane du Sud, et surtout sa population, en affectant les "puits globaux" au prorata des droits acquis (les parts de la pollution brute actuelle), elle préparait une ligne de repli efficace:

- S'il faut faire quelque chose, alors tout le monde doit "également" partager l'effort, c'est-à-dire qu'il faut diminuer toutes les émissions brutes dans la même proportion.
- Si cela vous paraît injuste, pays du Sud, eh bien, on peut attendre et faire plus d'études.

Ainsi, une position provocatrice du Nord, en suscitant la réaction accusatrice du Sud, permettait de se mettre d'accord pour ne rien faire.

La réponse du *Center for Science and Environment* de Delhi était donc astucieuse. Partant de l'idée qu'il fallait faire quelque chose, pour le bien des peuples du Sud et de leur descendance, la proposition Agarwal-Narain osait défendre à la fois l'intérêt global, l'intérêt des générations futures, tout en sauvegardant la possibilité pour la majorité la plus pauvre du monde d'accéder un jour à un confort matériel admissible. En proposant la combinaison d'une taxe et d'une répartition égalitaire à l'échelle individuelle de permis transférables sur la capacité de recyclage des GES par l'écosystème global, elle respectait à la fois le principe d'égalité de tous les êtres humains, le principe de précaution et (par la taxe et le caractère transférable des permis) elle allait dans le sens des préjugés de l'époque favorable aux mécanismes dits "de marché". Elle introduisait même un mécanisme de financement du développement soutenable pour le Sud.

Ce faisant, elle conquiert très vite les ONG du Sud et du Nord, elle obtint le soutien des pays les plus pauvres et les plus concernés, et même (dans la version Grubb) le soutien de la CNUCED.

Cependant la capacité hégémonique de cette alliance en pointillé était insuffisante. En outre, la construction proposée était en réalité trop sophistiquée, elle supposait un raffinement de mécanismes digne de la Politique Agricole Commune européenne, bien au delà des capacités actuelles de gouvernance globale. Un mécanisme plus simple, et porté par des candidats à l'hégémonie plus crédibles, avait seul une chance de l'emporter. Ce fut l'opportunité de la proposition européenne.

2 - Le "coup de la taxe" de Bruxelles.

Il ne serait pas suffisant de toute façon d'allouer des permis entre nations de manière compatible avec un développement soutenable en GES. Outre que le marché de ces permis eût été fort difficile à organiser, resterait la question : comment les Etats nationaux pourraient-ils induire leurs population à restreindre leurs émissions ?

Ici nous entrons dans le débat "*politique des objectifs / politique des instruments*". Les politiques présentées dans le paragraphe précédent sont des politiques d'objectif : la distribution par pays de maximum d'émission pour le *CSE*, la règle implicite d'un taux de décroissance générale pour le *WRI*. Le *CSE* toutefois introduisait une politique des instruments : un marché mondial des permis, une taxe mondiale sur les excédents. C'est d'ailleurs la faiblesse de son "constructivisme" : la négociation et, pire, la mise en oeuvre de tels instruments, implique une capacité de contrôle et de régulation confiée à quelque instance internationale. Même la capacité technique de mesurer les émissions nation par nation est sujette à caution. Une instance capable de mesurer, organiser le marché, contrôler et sanctionner serait presque un gouvernement mondial...

Au contraire, le principe de subsidiarité pourrait faciliter la mise en oeuvre d'une politique de l'effet de serre : une fois que la communauté mondiale se serait mise d'accord sur des objectifs (différenciés ou non), il resterait du ressort national de choisir et mettre en oeuvre les instruments pour y arriver.

Si nous acceptons ce partage hiérarchique, il semble en effet qu'une politique des

objectifs, éventuellement assouplie par la possibilité de transferts de permis, serait plus adéquate au niveau international, car les agents - ici les Etats - sont aptes à négocier sur les normes et les quantités et sont assez peu nombreux pour qu'on puisse organiser un marché des permis. Au contraire, les instruments tels qu'une écotaxe sont plus adaptés au niveau national, car ici les agents (entreprises et ménages) sont si hétérogènes qu'aucun marché ne peut être organisé, et si nombreux qu'on ne peut songer à mesurer leurs émissions individuelles. Mais les choses ne sont pas si simples.

D'abord, dans une économie mondialisée, la politique des instruments ne peut ni ne doit être laissée au pouvoir discrétionnaire des Etats. Car ni les normes ni les subventions ni les écotaxes ne sont neutres vis-à-vis de la compétitivité. Ou bien elles diminuent la compétitivité, et soulèvent des tempêtes de protestation de la part des lobbys industriels domestiques, ou bien elles la favorisent et sont attaquées, par les entreprises étrangères, devant le GATT. Or, précisément, une réforme du GATT très pro-marché était négociée en parallèle à la conférence de Rio.

Inversement, il est possible de négocier une politique des instruments à l'échelle internationale *sans* s'être mis auparavant d'accord sur les objectifs, et même dans l'ignorance de ce que devrait être l'objectif. Il suffit de choisir la direction de l'évolution souhaitée. La politique des instruments semble ainsi conforme au principe de précaution : on ne sait pas si elle est vraiment nécessaire et, si oui, si elle est suffisante, mais si, plus tard, sa nécessité se confirme, alors elle aura induit quelques pas dans la bonne direction, et si elle apparaît avoir été inspirée par un excès de prudence, alors elle aura pu être utile à autre chose (ce qui introduit la notion de "*stratégie sans-regret*").

Dès lors, la diplomatie concrète débouchera vraisemblablement sur quelque mixte de politiques des objectifs et des instruments, aux niveaux national et international (sans compter ses effets induits sur les politiques locales). La capacité d'hégémonie consiste, pour un pays ou un groupe de pays, à proposer ce genre de régime international, à la fois conforme à ses propres intérêts et acceptables par les autres au nom de l'intérêt général. Le *New Deal* rooseveltien (entre capital et travail) était l'expression de ce type d'hégémonie : c'était à la fois un "grand compromis" national, et un modèle pour les Nations, promu par la victoire sur le

nazisme et les plans Marshall et Mc Arthur.

Le seul projet de ce genre proposé à la CNUED de la Commission de la Communauté Européenne. Nous avons vu qu'il présentait explicitement une ambition hégémonique. Concrètement, le "*deal*" présentait de multiples volets.

1. Rejetant "l'approche exhaustive (*comprehensive*)" sur les GES de l'administration des Etats-Unis, le rapport concentrait le tir sur le gaz carbonique.
2. Les pays développés devaient s'engager à ramener leurs émissions de CO₂ en l'an 2000 au niveau de 1990, puis continuer à décroître.
3. Les pays en développement auraient le droit d'accroître leurs émissions de CO₂, mais devraient faire des efforts pour améliorer leur efficacité en énergie et en CO₂.
4. Pour atteindre leur objectif, les pays développés s'appliqueraient une écotaxe carbone-énergie. L'écotaxe serait perçue au niveau national, elle serait budgétairement neutre (c'est-à-dire compensée par la baisse d'autres impôts). Mais le niveau de la taxe serait internationalement harmonisé, et atteindrait progressivement le niveau de 10 dollars par équivalent de baril de pétrole.
5. La taxe serait différenciée par source d'énergie : 5 dollars par B.E.P. pour toutes les énergies (même propres en CO₂ : nucléaire, hydraulique), plus un montant dépendant des émissions de CO₂ spécifique à la source : plus faible pour le gaz, plus fort pour le charbon.
6. En outre, des recherches sur les énergies propres et les économies d'énergie seraient subventionnées.
7. Des transferts technologiques et financiers aideraient les pays du Sud à rejoindre le mouvement.

Les trois premiers points représentent la partie "objectifs" du mixte. Ils sont conformes aux intérêts du Sud, à ses réticences à appliquer toute de suite le principe de précaution, aux ambitions de la proposition Agarwal (par des moyens différents).

Les quatre points suivants représentent l'ensemble des instruments. Le niveau de la taxe semble approximativement conforme à l'objectif, compte tenu de la croissance escomptée sur les années 90 et de la relation prix-émissions de la courbe de Nordhaus. La neutralité

budgétaire est conforme à l'humeur anti-impôts des dernières années 80, l'uniformité internationale de la taxe avec l'*Uruguay Round* (en admettant que les pays moins développés ont droit à un privilège), et le choix de la taxe comme instrument central est sans doute le plus efficient en termes de coûts. De plus, son niveau est réellement incitatif pour les agents, car il est vérifié que de réelles différences de prix de l'énergie ont de puissants effets sur les économies d'énergie et d'émission de CO₂.

Le point 5 reflète la crainte que la fuite devant l'énergie fossile n'accroisse la part du nucléaire ⁴. De plus, il induit un déplacement vers la plus propre des énergies fossiles : le gaz. Les points 6 et 7 prennent en compte l'importance du progrès technique incorporé dans l'effcience énergétique, surtout prometteur au Sud.

3 - De Maastricht à Rio.

Le rapport de la Commission de Bruxelles représentait donc probablement le meilleur compromis accessible entre le Nord et le Sud, à un an de la Conférence de Rio. Il visait en fait un accord entre les pays du Nord et du Sud partisans de "faire quelque chose", entre l'Europe de l'Ouest (ralliant le Japon) et l'Asie du Sud. Et pourtant la tentative échoua.

La première raison en est que la crédibilité de ce bloc hégémonique reste controversée. En réalité, il exprimerait la supériorité écologique du paradigme technologique et social de l'Europe du Nord et du Japon, le "Nord-Ouest" du graphique de Benhaïm-Caron-Levarlet ⁵. Mais cette supériorité n'est pas encore suffisante pour résulter en une hégémonie politique imposée aux Etats-Unis, qui seraient les perdants dans ce compromis.

⁴ Il peut aussi refléter un compromis entre l'Allemagne (reposant largement sur le charbon pour son énergie) et la France très nucléarisée. Toutefois, le sommet franco-allemand des 29-30 Mai 1991 était tombé d'accord sur une pure écotaxe anti-CO₂.

⁵ Cette supériorité du paradigme représente à son tour la supériorité d'un type d'accord capital-travail Voir.

Peut-être un accord euro-japonais pour l'écotaxe aurait-il obligé les Etats-Unis à relever le défi. Mais une autre raison de l'échec tient à la fragilité interne de candidat à l'hégémonie : la Communauté Européenne. Celle-ci est en effet composée d'un centre au paradigme technologique avancé et fondé sur une culture du compromis social pouvant évoluer vers un compromis écologique (le Nord du continent) et une périphérie atlantique et méditerranéenne (et demain orientale), avec des rapports capital-travail "flexibles" et des réglementations environnementales lâches. Seul le poids démographique du centre aurait pu imposer l'écotaxe à la périphérie.

Mais, en Décembre 1991, le Sommet de Maastricht proposa une réforme de la constitution européenne, accroissant encore la concurrence au sein de l'Europe, mais soumettant les réglementations sociales et environnementales à la règle de l'unanimité entre gouvernements. Ainsi, n'importe quel pays se voyait accorder un droit de veto sur l'écotaxe. Alors même que certains pays du Nord (dans la CE et l'AELE) s'engageaient unilatéralement dans la voie de la mise en oeuvre de l'écotaxe, le Royaume-Uni et l'Espagne ne cachaient pas leur intention de pratiquer le *dumping* social et écologique.

En somme, l'écotaxe anti-CO₂ internationale était la première victime de Maastricht. La réaction du Commissaire en charge de l'environnement, Carlo Ripa di Meana, fut amère. Dès le lendemain (10 Décembre) il déclarait dans le quotidien français *Libération* : "*Maastricht est une tricherie, une véritable supercherie sur la question de l'environnement. On crée toutes les conditions pour ne rien faire... Nous qui prêchons, qui faisons des sermons sur les forêts tropicales, nous ne pouvons pas aller à Rio avec seulement des mots sur l'effet de serre*". La prophétie de Ripa di Meana se réalisa point par point. En Avril 1992, le Conseil Européen échoua à adopter l'écotaxe. L'espoir d'un arc hégémonique des partisans de "faire quelque chose" s'écroulait.

Pendant ce temps, les partisans d'une stratégie défiante au Sud n'étaient pas restés inactifs. A la Conférence de Beijing, la Chine ralliait l'Inde et le Groupe des 77 à une position "syndicaliste": il faudrait faire quelque chose contre l'effet de serre, mais seul le Nord devrait en porter le fardeau. Position aussi acceptable par la Malaisie (intimement décidée à ne rien

faire) que par le Bangladesh (ardemment désireux que quelque chose soit fait, par ceux qui auraient les moyens de le faire).

Quant à l'administration des Etats-Unis, elles brûlaient successivement plusieurs cartouches pour reporter sur le Sud l'entière responsabilité des problèmes, soulevant, selon un schéma dont l'argumentation était en germe dans le fameux rapport du *WRI*, les problèmes du méthane, des feux de forêts, de la population du Sud. Autant de thèmes séduisants pour les opinions publiques du Nord. Mais les ONG du Nord et du Sud avaient appris à se connaître, dans les *Prep Com* et dans la Confrence Ya Wananchi (Paris, Décembre 1991), une rencontre planétaire des ONG du Nord et du Sud, financée par la France à l'initiative de diplomates partisans d'un accord Nord-Sud. L'unification des organisations de développement et d'environnement autour de la proposition Agarwal préparait l'isolement de l'administration américaine jusque dans son opinion publique.

Par un chef d'oeuvre de diplomatie, le Président du Groupe de Négociation de la Convention Climat, Jean Ripert (qui avait astucieusement nommé le Vanuatu, porte-parole des Etats insulaires, à la présidence d'un des sous-groupes), parvint à sauver l'esprit des objectifs du rapport de la Commission Européenne, en l'absence des instruments abandonnés par ses propres promoteurs. En Mai 1992, à la veille de Rio, le groupe de négociation parvint à un compromis à moitié vide, et accepté par les Etats-Unis comme par la Malaisie.

S'agit-il vraiment d'un échec ? Pas exactement, surtout si l'on considère l'ampleur et la nouveauté du problème. En fait le compromis est déjà un demi-succès, en ce qu'il rejette sur tous les points l'offensive des Etats-Unis visant à reporter la charge de l'ajustement climatique sur le Sud. Refusant "l'éco-colonialisme", il constitue un pas en avant, et formellement un réel engagement du Nord.

- * Il est admis que seul le gaz carbonique doit être contrôlé pour le moment. Le riz et les vaches du Sud se voient accorder un sursis.
- * Il est affirmé que seuls les pays développés doivent faire le premier pas : retourner en l'an 2000 à des niveaux d'émission "antérieurs" .
- * Le mot "antérieur" est associé au repère 1990 dans un autre paragraphe.

Par cette astuce diplomatique, les Etats-Unis peuvent s'estimer tenus à simple plateau en l'an 2000, tandis que les Européens confirment que l'an 1990 est considéré comme la ligne de départ d'une politique de réduction.

IV - CONCLUSION GENERALE

La négociation Climat n'a été qu'une première bataille dans une "guerre de l'environnement" dont l'essentiel se jouera au XXI^e siècle, quand les éventuelles conséquences d'un changement climatique se feront sentir plus clairement.

Elle n'a pas opposé strictement un Nord responsable de l'essentiel de la production de gaz carbonique à un Sud qui sera la principale victime de la montée des eaux et des crises agricoles, même si les Etats-Unis et le Bangladesh, qui illustrent paradigmatiquement ces intérêts, se sont parfaitement conformés à leur rôle.

C'est qu'une négociation oppose des Etats, c'est-à-dire des élites cimentant l'unité de leur pays autour de la représentation d'un intérêt national. Ces élites ont des intérêts propres qui peuvent différer des intérêts à long terme de leur peuples, mais ces intérêts à long terme peuvent à leur tour s'exprimer dans la société civile et modifier la position diplomatique des Etats, et c'est ce qui s'est passé à l'occasion de l'immense débat écologiste dont la préparation de Rio a été l'occasion. Enfin les Etats sont eux-mêmes impliqués dans la construction de blocs hégémoniques à l'échelle internationale, qui se combine avec les problèmes de légitimation internes.

Au départ, quatre positions s'opposaient en réalité : la position de blocage des Etats-Unis et la position "concernée" du type Bangladesh, mais aussi la stratégie accusatrice des élites productivistes du Sud, et la position favorable à compromis du Nord de l'Europe. Chacune a essayé de bâtir une alliance en direction des autres.

Les Etats-Unis ont cherché à rallier les autres Etats du Nord et leurs opinions publiques en blâmant le Sud pour ses feux de forêts, son méthane, sa population. Cette stratégie

provocatrice, en braquant le Sud, aurait débouché sur un "pat", un blocage complet de la situation, et donc une victoire complète des deux stratégies visant à "ne rien faire" tout en s'opposant. Le principal résultat positif de cette "première bataille de la guerre de l'environnement" est l'échec de ce scénario. Mais ce n'est qu'un succès en négatif !

En face, la position des pays et des peuples concernés par une stratégie de précaution aurait pu s'incarner dans la proposition de Grubb et Agarwal : des quotas répartis au prorata de la population, et transférables. Cette position a rallié de nombreuses ONG du Sud puis du Nord, certains Etats du Sud et même la CNUED. Mais cette coalition était trop faible pour imposer sa solution, bien qu'elle ne lèse pas immédiatement les intérêts des élites productivistes du Sud.

La proposition de la Commission de la Communauté Européenne (une écotaxe réservée au Nord, et une aide au développement soutenable au Sud) était le meilleur candidat à l'hégémonie. Elle rejoignait les préoccupations du bloc précédent, était tout à fait acceptable par le Japon, et plaçait les Etats-Unis dans une position délicate. Elle s'est écroulée du fait des contradictions internes de la Communauté Européenne.

Le Sud s'étant réunifiée sur une position "on peut faire quelque chose si le Nord porte l'essentiel du fardeau", le Groupe de Négociation est parvenu à la moins mauvaise des positions possibles : l'engagement du Nord de faire quelque chose, sans préciser comment.

Ce semi-échec se ressent en 1995 : peu de chose a été fait. Cependant, de plus en plus de pays du Nord augmentent leur fiscalité sur l'énergie, pour d'autres motifs : équilibrer les budgets, abaisser le coût relatif du travail. Les groupes écologistes résistent localement au "tout-automobile", leurs représentants dans les institutions imposent ici et là des réorientations énergétiques, certains pays adoptent unilatéralement une écotaxe.

Ces "stratégies sans-regret" et ces quelques avancées témoignent désormais de la "légitimité contestable" du modèle de développement du Nord.