

ENJEUX ET STRATÉGIES DE L'ENVIRONNEMENT : LA CONFÉRENCE DE RIO

par Alain LIPIETZ

Alain Lipietz est chercheur en économie au CNRS, membre du parti écologiste «Les Verts», conseiller régional d'Ile-de-France. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages traitant d'écologie politique, notamment *Berlin*, *Bagdad*, *Rio* (éditions Quai Voltaire) et *Vert Espérance* (éditions La Découverte).

Plusieurs débats ont animé la conférence de Rio, en juin 1992. Les participants ont d'abord essayé de recenser tous les problèmes liés à l'écologie et au développement à l'échelle planétaire, et cela concernait pratiquement toutes les activités humaines dans le monde ! Ces discussions très générales furent extrêmement riches, et aboutirent à la publication d'un guide important à l'usage des Organisations Non Gouvernementales (ONG) de développement ou des agents de la Banque Mondiale. La seconde partie des négociations concernait deux conventions qui devaient lier les Etats signataires, plus contraignantes, donc, sur le changement climatique global et sur la biodiversité.

LA BIODIVERSITÉ

La protection des grands animaux a déjà fait l'objet de discussions dans le passé aux conférences de Montréal ou Washington, et de nombreux traités existent déjà. A Rio, il s'agissait plutôt de diversité génétique (pour une espèce donnée), et de la diversité des écosystèmes permettant de maintenir cette diversité génétique, en particulier en ce qui concerne la flore. Il y a là un enjeu économique important : la principale source de diversité génétique se trouve dans les forêts tropicales des pays du «Sud», alors que les principaux utilisateurs sont les laboratoires pharmaceutiques et génétiques des pays du «Nord».

Les Etats-Unis soutenaient la position suivante : tout ce qui sort des laboratoires doit être breveté et donc payant, alors que les variétés

Au cours d'une conférence remarquable, Alain Lipietz a exposé avec clarté les enjeux et les résultats de Rio, notamment en ce qui concerne l'effet de serre. Ce problème majeur du XXIème siècle a fait l'objet de rudes négociations... pas tout à fait en vain, comme on a voulu le faire croire...

sauvages ou primitives trouvées dans les forêts, ou cultivées par des paysans traditionnels appartiennent au patrimoine mondial, et peuvent donc être prélevées gratuitement. En ce qui concerne le maïs par exemple, c'est le contrôle de l'industrie des semences au niveau mondial qui est en jeu. Car les pays du Sud soutiennent la position inverse : les produits de laboratoires font partie du patrimoine scientifique et doivent donc être transférés gratuitement à des fins de bien commun, alors que la richesse écologique d'un pays est une ressource au même titre que le pétrole ou le charbon, et commercialisable à ce titre... Il y avait donc dans ce débat un des enjeux de l'affrontement Nord-Sud.

CLIMAT : LES ENJEUX

Le débat concernant la convention climat était bien plus complexe, et il faut en résumer l'historique. Nous ne reviendrons pas ici sur le débat scientifique, déjà abordé par ailleurs. Résumons simplement l'état du problème en 1990, quand tous les responsables se rendent compte de l'ampleur des bouleversements géostratégiques auxquels on peut s'attendre : globalement, le réchauffement devrait amener un surcroît d'humidité, mais on est incapable de dire où. Il se peut que des zones désertiques soient fertilisées, mais aussi que des zones fertiles se désertifient... D'autre part, on peut s'attendre à une montée des océans de 30 à 40 cm, d'abord par simple dilatation (la fonte des glaciers polaires n'interviendrait que plus tard). Face à cela, les risques sont très inégalement répartis sur la planète : les Etats-Unis, par exemple, ris-

quent seulement un déplacement vers le Nord de leurs grandes zones de culture (Wheat Belt, Corn Belt, Cotton Belt). Comme ces déplacements seront progressifs, leur économie est parfaitement capable de supporter cela -au pire, on a calculé qu'on pouvait s'attendre à une baisse de quelques % du PNB, compte tenu de la faible part de l'agriculture dans l'économie. D'autre part, des villes comme Venise ou des pays comme la Hollande peuvent se protéger de la montée des eaux : il suffira de bâtir des digues. Par contre, pour certains pays du Sud, la situation peut être catastrophique, les marchés agricoles sont souvent désorganisés, et le déplacement des zones fertiles de quelques centaines de kilomètres peut avoir des conséquences géostratégiques terribles : la possibilité de mener certaines cultures peuvent tout simplement disparaître dans certains pays, et réapparaître dans d'autres mais qui n'ont aucun rapport, ou dont les caractéristiques pédologiques sont nettement insuffisantes. Enfin, la montée des eaux est une menace gigantesque pour des pays comme le Bangladesh, dont une bonne partie du territoire serait rayé de la carte, entraînant des déplacements massifs de population...vers l'Inde. Quand on pense au passé commun de ces deux pays et à leur séparation...

La principale caractéristique de la situation est l'incertitude, mais on sait d'ores et déjà que les conséquences seront graves, pour des pays qui sont déjà en grande difficulté. En 1990, après les premiers rapports de l'IPCC¹, tous les responsables qui réfléchissent aux enjeux géostratégiques de la planète reconnaissent la nécessité de réagir avant qu'il ne soit trop tard. Il y a alors consensus sur le responsable principal de l'effet de serre : le gaz carbonique. En effet, le méthane, dont le pouvoir de forçage radiatif est quarante fois plus fort, n'a qu'une durée de vie de trois ans environ dans l'atmosphère, contre cinquante à cent cinquante ans pour le CO₂. En vertu du principe de précaution, il faut commencer par cesser d'aggraver le mal avant de connaître plus précisément ses conséquences. Pour le méthane, on pourra réagir très vite quand il le faudra ; pour le CO₂, plus stable, il faut freiner immédiatement la production.

NÉGOCIATIONS : L'AFFRONTMENT NORD-SUD

La production de CO₂ est surtout le fait des pays du Nord, très industrialisés. On a calculé,

avec une incertitude importante toutefois, que la capacité de recyclage du CO₂ de la planète était de 500 kgC/pers/an, pour une population mondiale qui serait dans cinquante ans de dix milliards d'habitants². Actuellement, la France en est à 1,8 tC/pers/an, les Etats-Unis à 5 tC/pers/an. Ceux-ci annoncent dès 1990 que l'effort sera inacceptable pour leur économie. Ils seraient en effet peu touchés par les conséquences directes du réchauffement, et peuvent se protéger des migrations plus facilement que l'Europe, en favorisant l'émergence d'une zone tampon au Mexique... Le président Bush annonce, en pleine marche vers la guerre du Golfe, le programme énergétique des Etats-Unis pour les vingt prochaines années : relance des programmes de recherche dans le domaine pétrolier, contrôle des sources, etc..L'Europe, au contraire, pour diverses raisons -craintes face aux problèmes des flux migratoires, possibilité de devenir un leader mondial sur le plan de l'environnement reprend les propositions de l'IPCC à Genève : retour pour l'an 2000 aux niveaux de rejets de 1990, écotaxe sur les rejets de CO₂, les pays du Sud ne s'engageant quant à eux qu'à être vertueux dans le développement de nouvelles énergies, et à arrêter la destruction des forêts tropicales.

Les pays du Sud, quant à eux, partent très divisés au début des débats. On compte deux types de positions : les pays les moins avancés (PMA), qui seront les plus touchés par l'effet de serre -pays à delta comme le Bangladesh, le Pakistan, les pays insulaires qui risquent d'être rayés de la carte, pays à forte population paysanne qui devront faire face à des crises migratoires très graves- exigent que le Nord réduise ses rejets. Le deuxième bloc est constitué surtout par les nouveaux pays industrialisés, en particulier ceux qui ont «démarré» dans les années 80 comme l'Indonésie, les Philippines, la Malaisie, et même la Chine... Leurs gouvernements souvent ultra-nationalistes et ultra-productivistes refusent de se sentir concernés par les problèmes de l'environnement, arguant que leur industrialisation fera qu'ils n'auront plus de paysans d'ici quelques années, et que l'effet de serre est de toute façon la responsabilité du Nord, qui a eu «droit» à plus d'un siècle de développement sans contraintes environnementales. Par conséquent, ces pays estiment qu'ils ont eux aussi droit à un développement sans contraintes pour le moment. Cette position est présentée de la façon la plus agressive par le premier ministre Malaisien, hostile à toute idée de régulation

internationale. Celui ci déclare début 91 que l'environnement, les droits de l'homme, la liberté de la presse, la démocratie et le droit syndical sont des «bâtons» que le Nord veut mettre dans les roues de ses futurs concurrents ! La position de ces pays est clairement une fin de non recevoir.

Au bout de quelques mois de débats, on a donc un éventail de quatre positions dont les extrêmes se rejoignent : les Etats-Unis ne veulent rien faire parce que cela leur coûterait trop et que de toute façon, ils ne seront pas touchés par les conséquences ; les NPI ne veulent rien faire parce qu'ils estiment avoir le droit de se développer sans contraintes. D'autre part, les PMA, qui seront les plus touchés, veulent que le Nord assume ses responsabilités, et l'Europe, enfin, qui semble accepter ses responsabilités mais voudrait faire participer tout le monde à l'effort nécessaire.

LA BATAILLE STRATÉGIQUE

Dans la bataille d'influence qui s'engage alors, qui peut être considérée comme un des volets de la définition du nouvel ordre mondial de l'après guerre froide, les Etats-Unis adoptent une nouvelle stratégie : ils lancent des études scientifiques visant à montrer que la production des gaz à effet de serre des pays du Sud est d'ores et déjà très importante. D'une part, on met en cause le CO2 produit par le brûlis des forêts tropicales, et on incrimine le méthane issu de la fermentation des rizières, ou de la fermentation entérique des ruminants. Les américains veulent reprendre le débat en l'élargissant à l'ensemble des problèmes, en intégrant le méthane dans la comptabilité. Ceci est l'objet d'un rapport du World Resources Institute qui donne une évaluation pays par pays de la production de gaz à effet de serre en intégrant le méthane. Ceci déclenche un tollé dans les pays du Sud, sur les arguments suivants : le méthane a une durée de vie très courte, et les rejets sont liés à la production alimentaire, vitale pour le tiers-monde... On ne peut comparer les rejets à des fins de survie et ceux liés à la production de biens superflus ou de confort, dans les pays du Nord.

Les ONG du Sud sont décidées à faire valoir leur point de vue. Anil Agarwal, qui dirige le Center for Science and Environment à New Delhi - un des grands théoriciens des ONG de développement de l'Inde, qui a joué un grand rôle à Rio - publie un contre rapport de celui du WRI en

expliquant que la production de gaz à effet de serre ramenée au nombre d'habitants reste faible dans le Sud, que d'autre part il s'agit essentiellement de méthane qu'on ne peut comparer au CO2. Il propose en outre que soit alloué un droit mondial à produire du CO2 en le lotissant par pays en fonction de la population. Chaque pays aurait ainsi le droit de dégager une certaine quantité de CO2 par an. Les pays du Sud, qui seront pour la plupart très en dessous de leur quota, pourront revendre au Nord -qui sera au-dessus du quota des droits de rejets. Ainsi, le Sud aurait dès le début intérêt à économiser ses quotas en limitant ses rejets puisque ceux-ci auraient une valeur. De plus, cela favoriserait des transferts financiers et donc technologiques du Nord au Sud, qui permettraient la mise en place partout dans le monde de procédés plus propres, plus économique, rejetant moins de gaz à effet de serre...

Cette proposition des quotas transférables est reprise par la quasi-totalité des pays du Sud. Elle serait un compromis entre les productivistes comme la Malaisie qui ne veulent rien faire et les «pays victimes» comme le Bangladesh qui n'ont pas les moyens de commencer. La conférence de Pékin consacrerait la réunification des positions du Sud pour exiger qu'à la conférence de Rio, un nouvel ordre mondial se mette en place sur la base de transferts technologiques et financiers massifs des pays du Nord vers ceux du Sud, en vue d'un développement harmonieux et soutenable.

Parallèlement, la position intermédiaire de l'Europe s'affaiblit brutalement en décembre 1991, lorsque à la conférence de Maastricht, les questions d'environnement sont écartées du vote à la majorité qualifiée. L'éco-taxe devient donc une question d'unanimité. Or il y a des pays en Europe qui ont des positions extrêmes sur ce sujet, comme l'Espagne, le Portugal ou la Grande-Bretagne, qui pratiquent le dumping social ou écologique pour capter des emplois. Ces pays qui bloquent depuis des années les mesures d'uniformisation sur les lois sociales ou environnementales, parviennent à obtenir le droit de veto pour ces questions. Le commissaire responsable de la DG XI, division de la Commission Européenne chargée des affaires d'environnement, déclare alors que l'Europe va se présenter à la conférence de Rio les mains vides, parce qu'elle ne parviendra pas à instituer l'éco-taxe chez elle. Effectivement, l'Europe, sous la pression du Portugal, de l'Espagne, de la

Grande-Bretagne mais également en sous-main de la délégation française, déclare qu'il n'est pas question d'instituer la taxe tant que les Etats-Unis ne l'auront pas fait. Comme ceux-ci n'en ont pas l'intention...

A la veille de la conférence, la situation semblait bloquée : on s'acheminait vers une confrontation directe entre les Etats-Unis et les pays du Sud sur des positions extrêmes. On pouvait alors supposer que l'affrontement tournerait en faveur des Etats-Unis, grâce à une campagne médiatique à l'intention des ONG du Nord, qui rejetait les responsabilités sur le Sud : Rio, c'est la forêt ! La convention climat, c'est la forêt ! La biodiversité, c'est la forêt, le gaz carbonique, la forêt !... On fait comprendre aux journalistes que si le tiers-monde arrête de brûler ses forêts, on sauvera la biodiversité, on arrêtera de dégager du CO₂, etc...

LE RÔLE DES ONG

La manoeuvre aurait pu réussir, mais elle a été enrayée pour plusieurs raisons. D'une part, l'Europe, bien qu'elle n'ait pu faire passer l'éco-taxe, veut réaffirmer sa position diplomatique après la Guerre du Golfe dont les Etats-Unis sont apparus comme les grands vainqueurs. D'autre part, les pays du Sud se sont réunifiés sur une position extrêmement ferme, avec des moyens de chantage considérables : l'Inde et la Chine peuvent très bien dire que si on ne tient pas compte de leurs intérêts, ils continueront à produire de plus en plus de gaz à effet de serre, et promettre des effets démographiques sans précédent... Enfin, le «front intérieur» américain, constitué par les grandes ONG d'environnement, va céder. Ces grandes ONG, Greenpeace, Friends of the Earth et World Wildlife Fund, sont officiellement invitées aux comités préparatoires de Rio, comme de nombreuses ONG du Sud. Ces forums permettront de nouer des contacts entre deux mondes fort différents : les militants américains découvrent que dans les pays du tiers-monde, beaucoup se préoccupent aussi de la protection de l'environnement, et que cela ne contredit pas dans ces organisations la lutte pour le développement : le paysan du Sahel faisant des diguettes de terre pour retenir l'eau fait-il du développement ou de l'environnement ? La lutte contre la désertification, contre la déforestation, pour l'assainissement des eaux des bidonvilles mêle étroitement les questions de l'environnement et du développement. On

découvre au Nord que si écologie et développement s'opposent souvent dans les pays riches, il n'en est pas forcément de même dans les pays pauvres, et que ceux qui sont le plus à même de défendre l'environnement dans une région sont encore ses habitants. On peut citer pour illustrer ce changement de mentalité un mouvement d'inspiration Gandhiste qui a pris naissance dans l'Himalaya : les femmes de ces régions vont embrasser les arbres pour empêcher les bûcherons de les abattre. Ainsi, le militant du WWF qui considérait que les pandas devaient être protégés par des gardes forestiers, voire par des casques verts de l'ONU s'aperçoit qu'ils peuvent l'être beaucoup mieux par la femme qui est sous l'arbre où vit le panda, mais aussi que cette femme a autant que le panda le droit de vivre ! C'est une mutation culturelle considérable.

Dans le même temps, les Etats-Unis sont en difficulté dans la réalisation d'un traité de libre-échange avec le Mexique, dont ils maîtrisent mal les conséquences. Ils pensaient pouvoir écraser économiquement celui-ci, et s'aperçoivent que des effets pervers pour eux risquent de se produire, avec en particulier un déplacement de l'activité vers le Sud. Ils pensent donc à rétablir un certain protectionnisme vis-à-vis du Mexique en faisant intervenir des clauses écologiques. Ils décrètent brusquement une interdiction sur les importations de thon mexicain sous prétexte que les filets dérivants de leurs chalutiers tuent les dauphins. Immédiatement, Greenpeace vient tenir une conférence de presse à Mexico, en disant que le dauphin n'est pas une espèce rare, qu'il n'est pas protégé par la conférence de Washington, que l'attitude des USA est scandaleuse... C'est une attitude plutôt inhabituelle de la part de Greenpeace ! On voit donc les trois grandes ONG américaines sur lesquelles l'administration comptait pour faire croire au monde que tout le mal vient du Sud en matière d'environnement, changer de camp en pleine bataille diplomatique.

LE COMPROMIS DE RIO : PEUT-ÊTRE LE DÉBUT D'UN VRAI CHANGEMENT

Finalement, fin mai 1992, un de nos plus grands diplomates, Jean Rupert, qui préside les négociations sur la convention climat, propose un compromis : il propose la position européenne tout en la rendant acceptable par les Etats-Unis, grâce à une petite astuce de présentation. Dans un paragraphe, il est dit que «les pays (en

fait du Nord) s'engagent à revenir à des niveaux antérieurs en 2000» (en matière de rejets de CO₂). Deux pages plus loin, il est implicite que les niveaux antérieurs sont ceux de 1990. Les Etats-Unis signeront finalement la convention climat. Au même moment, Vincente Sanchez, chilien, qui préside aux négociations sur la convention «biodiversité», prend ouvertement la position du Sud : il faut effectivement diffuser à bas prix les produits de la recherche des laboratoires vers les pays pauvres, par contre, les pays ont un droit financier sur leur propre biodiversité, les firmes pharmaceutiques ne pourront plus se servir gratuitement des ressources biologiques de l'Amazonie... Le compromis est tout à fait favorable au Sud, et les Etats-Unis refuseront de le signer³. La conférence de Rio aura lieu, elle donnera lieu à une formidable mobilisation sur le terrain, et à un grand isolement des Etats-Unis, que même le Canada abandonne au début des négociations. C'est un désastre diplomatique pour les américains, avec des criailleries à l'intérieur même de leur délégation. Finalement, la convention climat, prise dans son esprit et non dans sa lettre, marque une victoire totale du compromis Européen. C'est une convention qui n'est contraignante que pour le Nord, c'est à dire les pays de l'OCDE, plus certains pays qui veulent montrer qu'ils sont déjà développés, comme l'Argentine qui l'a signé. Elle ne porte que sur le CO₂, sans mention de la production de méthane. On demande simplement aux pays du Sud de prendre des précautions pour leur politique énergétique, et pour la gestion de leur forêt. Sans engagement précis, les pays développés doivent les aider à améliorer leurs techniques énergétiques.

Va-t-on appliquer la convention ? En Europe, on oublie un peu les accords, et dans les rapports préparatoires du XI^{ème} plan en France, on revient à des positions antérieures consistant à attendre que les Etats-Unis commencent à prendre des mesures... Cependant, tout le monde tient compte du fait que les Américains peuvent changer d'avis, notamment avec l'élection à la présidence de Bill Clinton, avec Al Gore, dont on connaît la sensibilité environnementale, comme vice-président. Il est désormais possible que les Etats-Unis instituent l'éco-taxe sur les pétroles, ou du moins accroissent les taux sur l'essence. La première tentative du président Clinton, en 1993, se heurte toutefois à l'opposition des classes moyennes et ne parvient qu'à une hausse très faible. Mais les Etats-Unis font un nouveau pas en avant (ne serait-ce que pour

équilibrer le budget fédéral), quant à l'Europe... L'Allemagne, la Belgique, etc, commencent déjà à intégrer dans leur politique la future éco-taxe, qui devra intervenir d'ici l'an 2000. En Ile-de-France, les écologistes ont réussi à obtenir, en utilisant l'argument de Rio, que d'ici 1995, le budget transport de la région soit inversé, avec plus pour les transports en commun que pour l'automobile. L'Etat a annoncé in-extremis une politique budgétaire qui va dans le même sens, toujours pour l'Ile-de-France, avec 1/3 pour l'automobile et 2/3 pour les transports en commun... Toutefois, en 1994, dans les négociations avec l'Ile-de-France comme dans sa politique de relance, le gouvernement de M. Balladur semble vouloir revenir au «tout-automobile».

En conclusion, il faut reconnaître que la conférence de Rio a été extraordinairement intéressante en montrant que cette guerre de l'environnement qui ne fait que commencer -comptenu des conséquences, ce sera le grand enjeu du début du XXI^{ème} siècle- se déploie sur de multiples fronts, scientifiques, médiatiques, diplomatiques, etc. La première bataille a été remportée par ceux qui ne voulaient pas que les pays pauvres fassent les frais d'une réglementation écologique internationale. Il y a cependant des effets pervers dans ce compromis : les pays du Sud peuvent faire à peu près ce qu'ils veulent... Cependant, le résultat de Rio n'est pas nul. Il est faux de dire que «la montagne a accouché d'une souris», et avant de se moquer des résultats de la convention signée, il faudra commencer par l'appliquer⁴.

Pour cela, il faudra prendre des mesures dans notre propre mode de vie, en termes d'économie d'énergie, de changement de mode de transport, et cela dépend des citoyens.■

(1) International Panel on Climate Change, commission chargée d'évaluer l'ampleur et les conséquences de l'effet de serre.

(2) Ces chiffres difficiles à confirmer sont donnés en kg de carbone, non de CO₂. Ils peuvent toutefois donner une idée des enjeux.

(3) La nouvelle administration américaine du président Clinton a finalement accepté au printemps 1993 de signer la convention sur la biodiversité... Mais le chapitre sur la propriété intellectuelle dans l'accord du GATT de 1993 rend encore plus incertaine et compliquée la mise en oeuvre de la convention «Biodiversité».

(4) Au début 1994, la convention climat n'avait toujours pas été ratifiée en France...