

Inégalités environnementales et justice climatique

Par Catherine LARRÈRE

Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne

Le changement climatique est un phénomène global qui affecte tous les êtres humains, sans exception, plaçant ainsi l'humanité tout entière face à un destin commun. Aussi les États sont-ils invités, pour y faire face, à surmonter leurs égoïsmes et leurs antagonismes. Mais comment y arriver quand ce changement, s'il atteint tous les êtres humains, le fait de façon très inégale, et quand les différents pays qui y sont confrontés ne disposent pas des mêmes capacités financières pour faire face aux dépenses qu'il génère ? De même, comment y arriver quand l'ancienneté et la complexité de la situation tout comme l'ampleur des répercussions des émissions de gaz à effet de serre sur le plan spatial et temporel rendent extrêmement délicate l'identification des responsabilités ? Entre les pays du Nord qui rejettent toute responsabilité passée dans les phénomènes qui sont aujourd'hui à l'œuvre, et les pays du Sud qui estiment être plus en droit d'exiger des réparations que de subir de nouvelles contraintes, le chemin de la justice est difficile à trouver. Pourtant, il n'est pas là seulement question de légitimité, il est aussi question d'efficacité : les pays ne ratifieront pas un accord qu'ils jugent injuste. Cet article examine les diverses formes d'inégalités qui existent face au changement climatique, les problèmes de justice que soulèvent ces inégalités, et la façon dont on pourrait les résoudre.

Parce qu'il cumule toutes les émissions de gaz à effet de serre, quelle qu'en soit la provenance et parce que ses effets se font sentir sur toute la Terre, le changement climatique est un phénomène global qui exige une réponse globale. Les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), notamment, ont très tôt affirmé que « *le changement climatique était une préoccupation commune à toute l'humanité* » qui devrait « être traitée dans un cadre global » ⁽¹⁾.

Pourtant, cette vision ne s'est pas imposée d'emblée : dans les premiers temps des négociations climatiques, les pays en développement (PED), qui se montraient sceptiques devant la réalité du changement climatique, ne voulaient y voir qu'un problème de surconsommation des pays du Nord. Même convaincus de la réalité de la menace, les PED ont continué à faire valoir les fortes inégalités qui caractérisent aussi bien les contributions des différents pays au changement climatique que la façon dont les effets s'en répercutent. Ils ont donc ex-

clu de se placer sur une base d'égalité avec les plus favorisés pour assumer leur part du fardeau.

La question climatique se caractérise ainsi par une nette tension entre le caractère commun du destin qui frappe l'humanité et les façons très inégales dont ce destin affecte ceux qui y sont confrontés. En rester à la dimension commune conduit à proposer, au nom de la justice, une répartition égalitaire des charges (en imposant partout dans le monde le même ratio d'émissions de gaz à effet de serre par habitant, notamment). Mais l'existence d'inégalités, si elles peuvent être interprétées comme des injustices, interdit un traitement égalitaire : cela ne ferait que renforcer l'injustice. On se trouve donc face

(1) Annexe au rapport de synthèse du groupe C (IPCC, 1990c) cité dans STEFAN (C.), AYKUT (S.) & DAHAN (Amy), Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 51, 2014.

à deux approches de la question de la justice. La première adopte le point de vue du commun, elle se place donc au niveau cosmopolitique et procède sur la base d'une attribution de parts égales aux individus. La deuxième constate la réalité des inégalités, elle cherche à en qualifier l'injustice, et juge à partir de là la légitimité des solutions proposées.

On peut faire remarquer que la deuxième attitude risque de retarder les décisions communes qui s'imposent et que cela se fera au détriment de tous. Mais l'on ne peut nier la réalité : un traité ne sera pas ratifié par ceux qui le considèrent comme injuste. Il est donc important d'étudier le poids que les inégalités environnementales peuvent avoir sur les négociations climatiques.

Nous envisagerons ces inégalités sous trois dimensions : les inégalités dans les contributions au changement climatique, les inégalités dans les impacts de ce changement et, enfin, les inégalités dans la façon de se répartir les charges à consentir pour y faire face. Dans tous ces cas, nous nous intéresserons à la dimension environnementale des inégalités sociales et économiques. Il pourra s'agir d'inégalités affectant des individus, des groupes sociaux ou des pays. Mais le cadre restreint de cet article au regard de l'ampleur de son objet (le changement climatique) nous conduira à nous intéresser surtout aux inégalités entre les pays.

Inégalités de contribution

Le changement climatique est pour l'essentiel le résultat de l'augmentation massive des quantités de gaz carbonique (CO₂) et de méthane (CH₄) émises par les pays occidentaux, à partir du XIX^e siècle et tout au long de la révolution industrielle. Cette constatation, qui n'est pas mise en cause par ceux qui admettent la réalité du changement climatique et son origine anthropique, affecte la question climatique d'une forte polarité Nord/Sud, qui est la forme la plus marquante que prennent les inégalités environnementales. Cela signifie-t-il que les pays occidentaux sont responsables du changement climatique au sens à la fois rétrospectif (on peut le leur imputer) et prospectif (c'est à eux que revient le devoir de faire face à ses conséquences en réduisant leurs émissions) du mot « responsables » ? La réponse à une telle question ne va nullement de soi.

Il ne suffit pas, en effet, argumente-t-on souvent, d'établir un lien de causalité entre la révolution industrielle et le changement climatique pour pouvoir affirmer la responsabilité morale de l'Occident. Cela suppose de savoir de ce que l'on fait, ou d'avoir la possibilité de s'y opposer.

Or, les générations passées qui se sont lancées dans le développement industriel n'avaient pas la moindre idée des conséquences de ce qu'elles faisaient puisque jusqu'aux années 1980, l'on ignorait l'existence de mécanismes anthropiques pouvant accentuer l'effet de serre.

Quant aux générations présentes, elles ne peuvent pas être rendues responsables d'un processus qui s'était engagé bien avant leur naissance et qu'elles n'avaient pas les moyens d'empêcher. Ignorance, incapacité : tels sont les deux argu-

ments principaux invoqués par les pays du Nord pour s'exonérer de toute responsabilité rétrospective ⁽²⁾.

En adoptant l'année 1990 comme état initial à partir duquel effectuer les calculs d'attribution des émissions, le protocole de Kyoto leur donnait satisfaction. Mais cela revenait à effacer le passé et à faire du présent un état « naturel » donné, ce qui ne pouvait que provoquer le ressentiment des pays du Sud, qui tiennent à ce que l'on prenne en considération l'hétérogénéité des conditions sociales, politiques et techniques héritées de l'histoire. La notion de dette écologique (ou de dette climatique) a été élaborée précisément pour pouvoir quantifier cet héritage historique et pour que les pays s'estimant lésés puissent présenter des demandes de compensations ⁽³⁾.

L'inégalité des contributions au réchauffement climatique n'est pas seulement un héritage historique, elle perdure : on sait que l'empreinte écologique d'un Américain est 3,5 fois plus élevée que la moyenne mondiale, ou qu'un citoyen britannique génère autant de gaz à effet de serre en deux mois qu'un habitant d'un pays pauvre en une année ⁽⁴⁾. Mais si la polarité Nord/Sud se maintient, elle n'est plus aussi tranchée que par le passé du fait de l'émergence économique de pays (comme la Chine, le Brésil, l'Inde ou l'Afrique du Sud) qui sont devenus de gros émetteurs. Ainsi, depuis 2007, la Chine est le plus gros émetteur mondial de gaz à effet de serre ⁽⁵⁾. Or, elle ne peut se décharger de sa responsabilité : les conséquences des émissions sont en effet bien connues.

Lors d'un débat (intervenu avant l'élection présidentielle américaine de 2000), Georges W. Bush avait déclaré qu'il n'était pas question que les États-Unis assument des responsabilités dans le « nettoyage climatique », si la Chine et l'Inde ne prenaient pas des engagements équivalents ⁽⁶⁾. On peut voir là un exemple de ce que le spécialiste de l'éthique climatique, Stephen Gardiner, nomme « corruption morale » : le déguisement d'un argument égoïste (ne rien faire) en argument moral (pas de justice sans réciprocité) ⁽⁷⁾. Cependant, cela ne justifie pas que des pays comme la Chine puissent s'exonérer de toute responsabilité : le fait que d'autres que vous se conduisent mal n'est pas une raison morale pour en faire de même. On peut donc parler, comme l'a fait la déclaration de Rio en 1992, suivie sur ce point par le protocole de Kyoto, de « responsabilité commune ». Mais le principe ain-

(2) Pour la présentation de ces différents arguments, voir : CANEY (S.), "Cosmopolitan Justice, Responsibility and Global Climate Change", in GARDINER (Stephen M.), CANEY (Simon), JAMIESON (Dale) & SHUE (Henry), *Climate Ethics, Essential Readings*, Oxford University Press, pp. 122-145, 2010.

(3) Sur la notion de dette écologique, voir : ALIER (Joan Martinez), *L'écologisme des pauvres, Une étude des conflits environnementaux dans le monde*, trad. fr., Paris, Les Petits Matins, chapitre 10, pp. 469-546, 2014.

(4) DURU-BELLAT (Marie), *Pour une planète équitable. L'urgence d'une justice globale*, Paris, Le Seuil, p. 68, 2014.

(5) AYKUT (S.) & DAHAN (Amy), *op. cit.*, p. 283.

(6) Cité par GARDINER (Stephen M.), "Introductory Overview", in *Climate Ethics*, p. 14.

(7) GARDINER (Stephen M.) & STEPHEN (J.), "A Perfect Moral Storm: Climate Change, Intergenerational Ethics and the Problem of Moral Corruption", in *Climate Ethics*, pp. 87-98.



Photo © Lu Guang-Greenpeace/EPA/MAXPPP

Usines sidérurgiques dans la province du Hebei (Chine), octobre 2014.

« Depuis 2007, la Chine est le plus gros émetteur mondial de gaz à effet de serre. »

si adopté précise que cette responsabilité (prospective) est également « différenciée »⁽⁸⁾. Il faut donc tenir compte des inégalités, et ce, d'autant plus qu'il ne s'agit pas seulement d'inégalités dans les contributions au réchauffement climatique, mais aussi d'inégalités dans ses effets nationaux.

Les inégalités en matière d'impacts

Appréhendé globalement, le changement climatique se mesure en élévation des températures moyennes, mais cela se traduit localement par des effets très différenciés : l'élévation des températures est plus marquée dans les régions arctiques que sous d'autres latitudes ; la hausse du niveau des mers frappe plus les populations habitant des basses terres et a déjà chassé les habitants d'un certain nombre d'îles ; et l'accentuation des phénomènes climatiques est plus sensible dans les zones tropicales que dans les zones plus tempérées. Or, ce qui renforce cette distribution géographique inégale et en fait une véritable injustice, c'est le fait que les populations les plus touchées (les habitants du delta du Gange ou les Inuits en Arctique) sont celles qui ont le moins contribué au changement climatique et donc qui en sont les moins responsables (dans tous les sens du terme). On se trouve dès lors au centre même de la question de la justice - ou, plutôt,

de l'injustice - environnementale : le tort moral vient se surajouter aux dommages physiques⁽⁹⁾.

Mais les dommages ne sont pas purement physiques. Ce ne sont pas seulement les effets du changement climatique qui sont inégalement répartis, ce sont aussi ses impacts et les façons dont ses effets sont ressentis. On l'a vu à La Nouvelle-Orléans, après le passage de l'ouragan Katrina, en 2005 : les plus touchés ont été les habitants afro-américains des quartiers les plus pauvres, ceux qui ont eu le plus de mal à évacuer la zone (ils n'avaient pas de voiture) et auxquels il a fallu ensuite le plus de temps pour retrouver des conditions de vie à peu près normales, et les opérations foncières réalisées par la suite y ont servi à « requalifier sociologiquement » (si l'on peut dire) les quartiers désertés. Ce qui renforce donc en termes d'impacts les effets des dégradations environnementales, c'est une plus grande vulnérabilité des populations touchées (qui sont beaucoup plus étroitement dépendantes de la situation dans laquelle elles se trouvent) et leur moindre

(8) Article 7 de la Déclaration de Rio (1992), repris dans l'article 10 du Protocole de Kyoto (1997).

(9) LARRÈRE (Catherine), « La justice environnementale », *Multitudes*, n°36, pp. 156-162, été 2009.



Photo © G.M.B. Akash/PANOS-REA

Groupe de villageois observant avec inquiétude l'érosion des rives d'un fleuve sous l'effet de la montée des eaux, Sariyakandi (Bangladesh), juillet 2014.

« Une véritable injustice est le fait que les populations les plus touchées par le changement climatique (les habitants du delta du Gange ou les Inuits en Arctique) sont celles qui ont le moins contribué au changement climatique et donc qui en sont les moins responsables (dans tous les sens du terme). »

résilience (du fait qu'elles ont moins de solutions de rechange à leur disposition).

De témoins sceptiques d'un changement climatique qui ne les concernait guère au premier abord, les populations les plus pauvres des PED se sont retrouvées, au fur et à mesure que le changement se faisait plus présent, à en être les premières victimes, et les plus gravement touchées. Ce statut de victime exige non seulement réparations ou compensations (dans la perspective d'une dette écologique), mais il exige aussi, pour pouvoir continuer à mener une vie qui vaille la peine d'être vécue, de pouvoir s'adapter à une situation transformée.

L'adaptation aux effets du changement climatique a parfois été opposée à la réduction volontaire des émissions de gaz à effet de serre, comme si ces deux solutions étaient exclusives l'une de l'autre. Or, elles ne le sont pas : s'il est sans aucun doute nécessaire de réduire le plus possible ces émissions pour pouvoir se maintenir en dessous d'un niveau acceptable d'élévation des températures, le changement est de toute façon en cours, on ne peut pas l'arrêter et il faut donc pouvoir s'y adapter. Sans doute l'adaptation a-t-elle parfois été invoquée par des pays comme les États-Unis pour passer sous silence leurs obligations en matière d'atténuation. Elle a

également souvent été un alibi pour les PED, qui par « adaptation » entendaient « développement ».

Il n'en reste pas moins que l'adaptation est une tâche en elle-même, qui a ses caractéristiques propres et présente des opportunités : elle permet de faire face à la diversité des situations sans que celle-ci soit appréhendée comme une inégalité conduisant elle-même à des injustices.

Alors que l'atténuation est souvent conçue (même si cela n'est que partiellement vrai) comme procédant du haut vers le bas par distribution de tâches fixées globalement, l'adaptation procède plutôt du bas vers le haut, à partir des initiatives prises par chacun dans la diversité des situations. Comme le remarque Amartya Sen (économiste et philosophe indien, Prix Nobel d'Économie en 1998), la vision globale du changement climatique est souvent celle des pays du Nord et cela renforce l'idée assez répandue que ceux-ci dramatiseraient à l'excès les problèmes climatiques au détriment des besoins plus pressants des plus pauvres.

Mais c'est qu'en généralisant les modèles, on ne tient pas compte de la diversité des situations, qui est aussi celle des solutions : on ne fait pas le même usage de panneaux so-

lares dans les pays du Sud où le soleil est constant que dans les pays du Nord, où sa présence est plus capricieuse ⁽¹⁰⁾. La diversité des situations n'est dès lors plus nécessairement cause d'inégalité, elle peut au contraire conduire à des solutions innovantes diversifiées permettant de corriger les inégalités, et non de les aggraver, voire de ne pas introduire de compétition ou de monopole autour des mêmes ressources alternatives de base permettant d'apporter des solutions.

Quelle égalité dans la répartition des tâches?

Il faut aussi aborder la question de la distribution des tâches en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. C'est le schéma global de la responsabilité commune qui semble s'imposer le plus facilement : une fois fixé un plafond global des émissions (à partir des indications du rapport du GIEC), on répartit celles-ci de façon égale (en fixant une quantité par habitant) en prévoyant la possibilité de corriger cette première distribution afin de tenir compte des inégalités de situation. C'est dans cet objectif que la solution des permis d'émission avait été proposée à Kyoto : il s'agissait de répartir entre les différents pays une certaine quantité de permis d'émission qui pourraient ensuite être échangés à des prix évoluant en fonction du marché. De tels échanges devaient rendre possibles les transferts de technologie permettant aux pays les moins développés de se doter des moyens techniques leur permettant de limiter leurs émissions. Cette initiative s'est soldée par un échec : les quotas attribués ont été trop généreux, les permis d'émission ont été l'objet de spéculations financières et la valeur de la tonne de carbone s'est tellement effondrée qu'elle ne jouait plus son rôle d'incitation aux échanges ⁽¹¹⁾.

Dès lors, il reste à trouver sur quels critères opérer une répartition qui satisfasse à l'impératif d'égalité (celui de l'égale prise en considération des participants) tout en tenant compte des différences (qui peuvent renvoyer aussi bien à l'inégalité historique des contributions au réchauffement climatique entre pays qu'à la diversité géographique des situations). Faute de pouvoir fixer une part commune de base, on peut déterminer un minimum, comme l'a établi Henry Shue, sur la base de la distinction entre « émissions de subsistance » et « émissions de luxe » : quelle que soit la part de base et quel que soit le calcul des modifications à apporter à ces parts, il doit être exclu que les habitants les plus pauvres d'un pays soient obligés de renoncer à satisfaire leurs besoins vitaux pour que les habitants de ce pays ou ceux d'autres pays puissent satisfaire leurs goûts de luxe. Parfaitement conscient du fait que la distinction entre la subsistance et le luxe est difficile à faire, Henry Shue n'en considère pas moins que l'enjeu est trop important pour que l'on renonce à se doter d'un moyen pour s'y référer ⁽¹²⁾.

Mais avant de déterminer les parts, il est peut-être nécessaire de s'interroger sur la façon dont on envisage le commun. Comme le sous-entend l'appellation d'anthropocène (terme retenu pour caractériser cette nouvelle ère géologique où l'humanité, par son seul poids physique, est capable de modifier le climat), certains considèrent volontiers que le changement climatique marque la « naturalisation » de l'humanité : parce que

l'humanité est devenue une force géologique, le changement climatique, comme l'affirme ainsi l'historien Dipesh Chakrabarty, ne peut être « réduit » à la seule histoire du capitalisme, celle d'un « Occident prédateur » : il est l'œuvre de l'humanité, qui doit être envisagée dans son unité naturelle d'espèce, et pas seulement dans ses divisions sociales et historiques ⁽¹³⁾.

La difficulté des problèmes de justice posés par le changement climatique montre qu'il n'en est sans doute rien : l'unité de l'humanité n'est pas un donné naturel, elle doit être sinon construite, tout au moins reconnue ou consentie. Pour se répartir des tâches, il faut préalablement avoir reconnu que l'on fait partie d'un même ensemble ou d'une même communauté. Or, c'est de cette communauté dont préjugent (sans l'avoir jamais constituée) les schémas de distribution des tâches. Par conséquent, avant de procéder à la distribution, il faut que la communauté au sein de laquelle la distribution aura lieu, ait été préalablement constituée. C'est là aussi que resurgit la tension entre communautés et inégalités : plus les inégalités entre les participants sont accentuées, plus il leur est difficile de considérer qu'ils font partie d'une même communauté. Il est donc exclu de faire taire les différences entre États ou au sein des États pour ne retenir que ce qui va dans le sens de l'unité.

Le changement climatique est une situation d'une extrême complexité, de par la quantité et la variété des données qu'il faut réunir, la difficulté de les contrôler, les efforts de modélisation à accomplir, les limites des prévisions, la multiplicité des échelles temporelles et spatiales, la nécessité de conjuguer des extrapolations sur le long terme et des prises de décisions dans l'urgence...

On se dit que l'humanité n'avait jamais été confrontée jusqu'ici à une tâche aussi difficile et on fera valoir que ce n'est certainement pas sur les capacités requises pour faire face à ce genre de situation que les membres de l'espèce humaine ont été sélectionnés au cours de millénaires d'évolution ⁽¹⁴⁾. Cependant, quand on essaie de définir la dimension sociale du problème posé, on trouve que la façon dont Rousseau définissait la tâche d'établissement du contrat social convient assez bien, si l'on transpose aux pays ce qu'il disait des rapports entre les individus : « Je suppose les hommes parvenus à ce point où les obstacles qui nuisent à leur conservation dans l'état de nature l'emportent, par leur résistance, sur les forces que chaque individu peut employer pour se maintenir dans cet état. Alors cet état primitif ne peut plus subsister, et le genre humain périrait s'il ne changeait sa manière d'être » ⁽¹⁵⁾.

(10) <http://www.newrepublic.com/article/118969/environmentalists-obscure-about-global-warming-ignore-poor-countries> (August 22, 2014).

(11) BERNIER (Aurélien), *Le climat otage de la finance*, Paris, Mille et Une Nuits, 2008.

(12) SHUE (Henry), "Subsistence Emissions and Luxury Emissions", in *Climate Ethics*, pp. 200-214.

(13) CHAKRABARTY (Dipesh), "The Climate of History: Four Theses", *Critical Inquiry*, 35 (Winter 2009), pp. 197-222 (trad. fr, « Le climat de l'histoire : quatre thèses », La revue internationale des livres et des idées, n°15, janvier 2010).

(14) JAMIESON (Dale), *Reason In A Dark Time, Why The Struggle Against Climate Change Failed - And What It Means For Our Future*, New York, Oxford University Press, pp. 102-103.

(15) ROUSSEAU (Jean-Jacques), *Du Contrat social, Livre 1, chapitre VI, Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, Tome III, p. 360, 1966.