

” **Prise de conscience** et crise de confiance

Pierre Jacquet* et Laurence Tubiana**

*Directeur exécutif chargé de la stratégie et économiste en chef de l'Agence française de développement (AFD), Pierre Jacquet est également professeur d'économie politique internationale à l'École nationale des ponts et chaussées. Il était auparavant directeur-adjoint de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et rédacteur en chef de la revue trimestrielle *Politique étrangère*.

**Directrice de l'Institut de développement durable et des relations internationales (Iddri), Laurence Tubiana est également directrice de la chaire Développement durable de Sciences Po. Elle est codirectrice de la revue *Courrier de la Planète*. Après avoir dirigé le laboratoire d'économie internationale de l'INRA et présidé Solagral, elle a été membre du Conseil d'analyse économique puis conseillère auprès du Premier ministre pour le développement durable. Elle a créé l'Iddri en 2002. Elle est membre du Comité chinois de l'environnement et du développement.

La question de l'énergie domine nombre des événements de l'année écoulée : accélération de la construction d'une réponse au risque du changement climatique ; évolution de la position américaine sur le sujet ; et référence implicite des autorités chinoises à un mode de développement plus durable, reflétant également une adhésion à des objectifs environnementaux et sociaux applicables à tous, et non aux seuls pays du Nord. Cependant, ces évolutions timides mais potentiellement déterminantes s'inscrivent dans un contexte qui reste dominé par un système multilatéral en crise.

Lors de leurs assemblées d'automne 2006 à Singapour, les institutions de Bretton Woods ont exhorté les pays asiatiques et particulièrement la Chine à augmenter la consommation intérieure pour corriger les déséquilibres macro-économiques mondiaux. Sans doute, les gouvernants étaient-ils dans leur rôle : la croissance mondiale est la meilleure façon de corriger, à moindre effort, les importants déséquilibres macro-économiques et commerciaux, et les comportements de consommation des grands pays émergents jouent en la matière un rôle déterminant. Mais cette forme de réponse aux risques et aux crises n'est-elle pas un peu courte ?

Simultanément, les nouvelles se succèdent qui confirment le caractère anthropique du changement clima-

tique et le risque d'évolutions irréversibles liées au réchauffement de la Terre ou à la perte de biodiversité, tandis que le nouveau choc pétrolier de 2002-2006 suscite quelques doutes sur la compatibilité entre les objectifs de croissance et la rareté globale de l'énergie. Sur un autre plan, une grande partie de l'humanité vit dans la plus extrême pauvreté et n'est à même de participer ni à la création de richesse ni à la distribution des fruits de la croissance. Dès lors, chacun comprend que la trajectoire de la croissance compte autant que sa vitesse, mais les comportements à cet égard restent réactifs plutôt que « proactifs ». Les chocs, crises et catastrophes se succèdent, avec leur cortège de lamentations, gérés avec plus ou moins de bonheur. Mais dès qu'ils ne font plus l'actualité, les schémas de pensée et les comportements traditionnels reprennent le dessus. Faut-il prévenir ou guérir ? Jusqu'à quand la guérison restera-t-elle possible sans prévention ? Comment intégrer dans la définition même de la croissance économique la préoccupation de plus en plus nécessaire pour l'homme et l'environnement ?

La boîte à outils des économistes reste incomplète en la matière, puisque leurs modèles prennent rarement en compte la rareté des ressources naturelles ou la nature de l'intégration sociale. L'un des pères de l'économie moderne, Paul Samuelson, rappelait le rôle central de la rareté dans l'analyse économique, tout en

illustrant ce positionnement : « “Quoi”, “comment” et “pour qui” produire ne constitueraient pas des problèmes si les ressources étaient illimitées [...] ou si les besoins humains étaient complètement satisfaits. [...] Il n’y aurait plus guère lieu d’étudier l’Économie ou “l’art d’économiser”. Tous les biens seraient des biens libres comme l’air ou l’eau¹. » Ces biens dits libres – eau ; atmosphère ; océans, forêts et leurs ressources ; fertilité des sols – se révèlent rares, et pourtant leur valeur n’est pas prise en compte dans le calcul de la création de richesses des nations. Tout en étant sans doute de mieux en mieux perçue, cette valeur reste une préoccupation en quelque sorte externe au processus de croissance, une sorte de contrainte *ex post*, d’effet induit à surveiller, insuffisamment internalisé.

Ce sont ces déplacements dans les idées, les choix politiques et les pratiques que ces *Regards annuels sur la Terre* entendent documenter, cette année, à partir de l’étude du lien entre développement, climat et énergie, qui en structure le dossier thématique. Ce volume cherchera à repérer les évolutions positives ou les reculs, les convergences ou les contradictions, qui poussent les conceptions économiques du développement à intégrer des dimensions plus larges et à progressivement identifier le développement au développement durable.

Sécurité énergétique et environnement

L’actualité des années 2005 et 2006 a été marquée par la confirmation d’un nouveau choc pétrolier, après une tendance à la hausse des cours perceptible dès 2002. Plusieurs facteurs politiques et économiques peuvent l’expliquer : échec de l’invasion de l’Irak, tensions politiques et militaires accrues au Proche-Orient, comportement de l’Iran, renationalisation des ressources naturelles en Amérique latine, croissance rapide des grands pays émergents et croissance soutenue du monde. Ce choc et les perspectives d’un pétrole durablement cher ont permis de redécouvrir la rareté. Cette prise de

conscience a remis à l’ordre du jour la question de la sécurité énergétique, que ce soit en matière d’accès ou face à la volatilité des prix. C’est probablement une bonne nouvelle pour qui se préoccupe de développement durable, car elle est de nature à freiner les émissions de gaz à effet de serre liées à la consommation d’énergie.

Ce retour de l’énergie sur la scène économique et politique rompt avec plus de vingt-cinq ans de prix bas du pétrole et du gaz. Depuis le contre-choc pétrolier de 1986, l’idée d’une énergie fossile abondante et bon marché a laissé son empreinte sur les politiques et les comportements. Les investissements dans l’offre comme dans l’efficacité énergétique ont été particulièrement faibles, et la seule incitation à des comportements plus économes est venue des préoccupations environnementales, notamment *via* la négociation et la mise en œuvre du Protocole de Kyoto. La hausse des prix sur les marchés du pétrole et du gaz a relancé l’intérêt pour les économies d’énergie et pour la recherche d’énergies renouvelables. Elle commence à faire changer les perceptions dans les pays gros consommateurs d’énergie. Pour la Chine et les autres pays émergents, c’est un moment stratégique pour entreprendre leur transition énergétique vers des modèles de développement plus efficaces et faiblement émetteurs de carbone : l’essentiel de leurs investissements est à venir, et leur choix d’aujourd’hui en matière d’aménagement, de transports ou d’infrastructures peut les installer sur des trajectoires de développement différentes du modèle dominant dans les pays développés.

Mais rien ne garantit que la maîtrise de la demande d’énergie et la recherche d’efficacité énergétique recevront la même attention que la prospection et l’exploitation de nouvelles sources d’énergie conventionnelle, ou la relance de sources plus traditionnelles comme le charbon qui, malgré des progrès techniques considérables, reste particulièrement polluant. En outre, prenons garde aux illusions et fausses certitudes des raisonnements à court terme : deux chocs pétroliers avaient précédé le contre-choc de 1986, et les raison-

notes

1. SAMUELSON (P.), *L’Économie. Techniques modernes de l’analyse économique*, Paris, Armand Colin, 1953, tome 1, p. 21.

nements des années 1970 annonçaient déjà une énergie durablement chère. Les efforts alors entrepris ont cependant fait long feu. Au moment où cet ouvrage paraît, les prix du pétrole ont amorcé une baisse sensible. La conscience de la rareté énergétique est-elle mieux établie aujourd'hui qu'après les deux premiers chocs pétroliers ? Il est permis d'en douter.

Cependant, de même que des prix élevés du pétrole peuvent créer des incitations favorables à la lutte contre l'effet de serre, la conscience accrue des risques de réchauffement climatique pourrait conduire à utiliser l'énergie de façon plus raisonnée. Or, au cours des derniers mois, les signaux relatifs au changement climatique se sont multipliés. Le discours des scientifiques est passé de l'annonce de simples faits inquiétants à celle de points de rupture possibles, conduisant à resserrer les contraintes pour mener une action de prévention efficace. Au-delà de la perception intuitive de dérèglements climatiques accrus – succession de tempêtes et d'ouragans –, nous apprenons de la communauté scientifique que les événements extrêmes vont se multiplier, que la fonte des glaciers s'est accélérée au Groenland, que la circulation thermohaline (circulation de l'eau à grande échelle dans l'océan, du fait des différences de température et de salinité) a ralenti, que le permafrost est en train de fondre, qu'il existe un lien entre le réchauffement des océans et la force des ouragans, et bien d'autres nouvelles convergentes sur l'ampleur du réchauffement annoncé.

Combinées au souci aigu de sécurité énergétique, ces mauvaises nouvelles ont conduit à une inflexion sensible du débat américain sur l'énergie et le climat. La dépendance pétrolière et la préoccupation de l'environnement ont joué un rôle équivalent dans la reconversion de la politique économique chinoise, jusqu'ici guidée par l'indicateur du taux de croissance, et dorénavant plus sensible aux enjeux du développement durable.

• L'ouverture américaine

Les inflexions du débat américain sur l'énergie s'observent sur plusieurs terrains. Lors de son discours sur l'état de l'Union, le président Bush a dû reconnaître la gravité de la dépendance pétrolière américaine. Pour

se débarrasser de « l'addiction au pétrole », il a lancé une nouvelle initiative sur l'énergie (*Advanced Energy Initiative*). Il ne s'agit rien moins que d'abandonner le modèle fondé sur le pétrole, en recourant à des technologies nouvelles et à des sources d'énergie alternatives pour remplacer, à l'horizon 2025, les trois quarts des importations de pétrole du Moyen-Orient. Cette reconnaissance ne signifie pas une reconversion à l'efficacité énergétique, mais elle témoigne d'un réajustement important. L'administration américaine reconnaît, même implicitement, l'enjeu que représente le réchauffement climatique et les impasses du modèle actuel.

D'autres lieux de décision politiques américains ont connu des ajustements similaires. À l'initiative de Seattle, 279 villes ont signé des engagements pour atteindre les objectifs du Protocole de Kyoto². En décembre 2005, 11 États, gouvernés par des républicains comme par des démocrates, ont adopté des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En août, c'est au tour de la Californie de voter une loi de contrôle des émissions : ces dernières sont plafonnées dans l'État (en 2020, elles devront avoir diminué de 25 %, revenant ainsi au niveau de 1990) ; un marché de permis d'émissions et un système de sanctions en cas de non-respect des plafonds sont créés ; un prix plafond du CO₂ est instauré pour encadrer le marché du carbone. La Californie vient également de déposer une plainte auprès des tribunaux contre six grands constructeurs automobiles, basée notamment sur leur responsabilité dans le réchauffement climatique. Toutes ces initiatives illustrent la vigueur du débat interne sur cette question aux États-Unis, au-delà de la timidité des prises de position de l'Administration fédérale.

Ces initiatives étatiques ne signifient pas pour autant que toutes les forces politiques soient prêtes à s'entendre pour lancer une politique claire de lutte contre le changement climatique. Mais une coalition croissante d'intérêts se constitue, allant des néoconservateurs voulant affranchir les États-Unis de la dépendance à l'égard du Moyen-Orient, aux agriculteurs intéressés par le débouché des biocarburants, en passant par les mouvements chrétiens pour défendre une politique d'économie d'énergie et de diversification des approvisionnements. Elle démontre une pression croissante sur l'État

fédéral, qui devra répondre à cet enjeu et proposer des mesures, tant l'échelon local en matière de normes d'émissions est peu approprié ou contestable sur le plan juridique. Ce tour de chauffe prépare le retour des États-Unis sur la scène du changement climatique, avec un schéma d'organisation des actions internationales probablement différent du cadre de Kyoto (cf. chap. 16).

• Le tournant chinois vers le développement durable

La sécurité énergétique a été le principal facteur qui a conduit le gouvernement chinois à réviser sa stratégie de croissance. Depuis le début de la décennie, les autorités affichaient l'objectif « 4 Chines en 2020 » (4 fois le PIB chinois de 1999). Mais depuis 2004, le mot d'ordre lancé par Deng Xiao Ping (« Enrichissez-vous ») a été relativisé : les deux derniers congrès du parti communiste ont promu l'idée d'une « économie circulaire » et de prospérité moyenne (*Xiaokang*) et le 11^e plan (2006-2010) a fixé des objectifs d'efficacité énergétique³ (réduction de 20 % de la consommation d'énergie par point de PIB) ambitieux au regard des mauvaises performances actuelles – de 2001 à 2005, la consommation d'énergie par point de PIB a représenté 3,4 fois la moyenne mondiale.

La Chine a pris conscience de sa dépendance à l'égard du pétrole. Exportatrice nette de pétrole au début des années 1990, elle est devenue le deuxième importateur de brut derrière les États-Unis et la dynamique de la demande maintient, à court terme, la tension sur les marchés. Elle s'est engagée à la fois dans la recherche de garanties d'approvisionnement, notamment en Afrique, mais aussi dans une politique de diversification des sources d'énergie (nucléaire, renouvelables) au-delà des sources traditionnelles que sont le charbon et l'hydraulique, et de maîtrise de la demande. À la dépendance pétrolière, puissant motif de révision de la politique énergétique, s'ajoutent des dégrada-

tions environnementales dont les coûts sociaux et économiques deviennent manifestes. Les pollutions permanentes liées aux industries chimiques qui ne respectent guère les réglementations environnementales sont souvent aggravées par des accidents qui ont touché plusieurs régions en 2005-2006. Ces pollutions industrielles se doublent de pollutions d'origine agricole (la consommation de fertilisants est la plus élevée au monde). La dégradation des ressources en eau devient une contrainte majeure pour le développement.

Ces impacts locaux, qui provoquent des mobilisations sociales croissantes, sont associés à des impacts globaux : la Chine est le premier émetteur mondial de dioxyde de soufre (SO₂), le deuxième de gaz carbonique (CO₂), l'un des premiers émetteurs de mercure et de méthane. Ces émissions, comme les importations de ressources naturelles renouvelables et non renouvelables (premier importateur de bois, de fer, d'acier et de la plupart des minerais), commencent à désigner la Chine comme l'un des principaux acteurs aujourd'hui responsables de la poursuite d'une dynamique d'épuisement des ressources naturelles mondiales.

C'est cet ensemble de facteurs qui explique la conversion chinoise, après quinze ans de croissance débridée, en faveur d'une politique de développement durable. Il reste à vérifier que cette réorientation du discours se confirmera dans les politiques menées. En outre, cette conversion des autorités centrales n'implique pas l'alignement des autorités locales. Les provinces défendent leur indépendance énergétique, souvent contre la politique de Pékin, les provinces du Sud préférant recourir aux importations de pétrole plutôt que de dépendre du charbon du Nord-Ouest contrôlé par les autorités de Pékin. Les réglementations environnementales sont plus ou moins appliquées selon les décisions du parti local et le degré de corruption. Cependant, des inflexions se font sentir également à l'échelle provinciale : les provinces de Hubei et de Shanghai ont lancé des projets

notes

2. Toutes les mesures de réduction doivent prendre effet à partir de 2012.

3. On appelle « efficacité énergétique » l'accroissement du PIB consécutif à l'accroissement d'une unité de la consommation d'énergie.

importants de villes durables pour loger l'équivalent de 400 millions d'habitants dans des cités autonomes du point de vue énergétique.

L'enjeu que représente l'évolution du modèle de développement chinois est évidemment considérable pour la planète. Toute la question est de savoir si la Chine va entrer dans une transition énergétique plus rapidement que les pays qui l'ont précédée. L'essentiel des investissements d'infrastructure restant à réaliser, notamment en matière d'urbanisation, la Chine peut devenir le creuset d'un nouveau modèle de développement urbain.

La fin des paradis de pollution

Le développement durable a longtemps été présenté comme un concept pour les pays riches, les pays en développement ayant d'autres priorités que celles de protéger l'environnement. Le lien entre la croissance et la protection de l'environnement a paru suivre une courbe dite « de Kuznets », en U inversé, à l'image de la relation non linéaire entre la croissance et la réduction des inégalités mise en évidence par le prix Nobel d'économie Simon Kuznets : lorsque le revenu s'accroît, le processus de croissance tend d'abord à détériorer l'environnement ; au fur et à mesure de l'enrichissement, cependant, des ressources peuvent être dégagées pour protéger l'environnement et la relation s'inverse. Mais, tout comme les analyses ultérieures ont conduit à contester la « vraie » courbe de Kuznets, quelques événements récents montrent que cette vision du lien entre revenu et environnement est à la fois trop simple et dépassée, notamment dans les pays émergents.

• Des valeurs communes au Nord comme au Sud ?

Les choix de développement sont étroitement liés aux valeurs que privilégie chaque société. L'élaboration des valeurs est un processus social qui se construit avec une historicité propre. Il n'est donc pas étonnant que les préférences collectives diffèrent entre pays. D'où les conflits fréquents entre pays sur les priorités de l'action internationale et notamment sur l'équilibre à trouver entre environnement et développement. Cependant, un mouvement se fait jour qui construit des valeurs

communes et qui fait converger les préférences sur certaines d'entre elles. C'est ainsi que peut être lue l'histoire du *Clemenceau*, navire de guerre français envoyé comme déchet en Inde pour être désarmé et retraité. Le gouvernement indien, sous la pression des réseaux d'associations locales et internationales, a interdit l'arrivée du *Clemenceau* sur son territoire ; la Cour suprême a confirmé, après étude, les éléments juridiques qui qualifient le *Clemenceau* de déchet dangereux et donc « inexportable », puisque tombant sous le coup de la Convention de Bâle (voir p. 42).

Cet épisode met en évidence la question de l'application de cette convention effectivement ambiguë pour les bateaux en fin de vie. Elle démontre surtout qu'un pays comme l'Inde commence à refuser le rôle d'éboueur, qui était autrefois accepté, les exigences environnementales et sanitaires étant plus faibles et la valeur attribuée à la vie et à la santé des travailleurs étant moindre que dans les pays développés. Ce refus de devenir ou de rester un paradis de pollution touche aussi la Chine qui s'interroge sur le traitement des déchets électroniques dont elle est la principale destination. Autre exemple, l'Argentine en appelle aujourd'hui à la Cour de justice internationale de La Haye pour empêcher la construction de papeteries en Uruguay sur un fleuve frontalier. Ces papeteries, très polluantes, sont construites par des sociétés européennes selon des procédés qui seront interdits en Europe à partir de 2007.

L'affaire du *Probo Koala* confirme ce changement : débarqués à Abidjan en septembre 2006, les déchets toxiques du navire panaméen ont provoqué au moins 8 morts, des dizaines de blessés et de très nombreux cas d'intoxication. Le navire avait fait route vers l'Afrique pour se débarrasser de boues toxiques, car le traitement en Europe était considéré comme trop coûteux. L'Afrique est de fait une destination privilégiée de déchets toxiques. Jusque-là, cette situation n'a pas suscité de réactions de grande ampleur des opinions publiques. La mobilisation de la société civile ivoirienne est cependant un signe de l'évolution des préférences sur ce continent.

Dans les pays les plus pauvres, en effet, la pression démographique, la dynamique d'urbanisation rapide

et les impératifs de croissance économique se combinent pour accroître considérablement la pression sur les ressources naturelles comme l'eau, les sols, ou la qualité de l'air en milieu urbain. Il apparaît de plus en plus clairement que la nature au sens large est le premier facteur de production des pauvres, l'érosion, le premier ennemi des agriculteurs dans les régions arides ou semi-sèches, l'assainissement le premier vecteur de santé publique, la participation et la cohésion sociale les premières conditions de toute dynamique d'action collective et de développement d'activités productives locales comme nationales. C'est pour ces raisons, hors de toute idéologie, qu'il ne peut y avoir de développement que « durable ». Le rôle de l'aide publique au développement (APD) consiste de plus en plus à soutenir la prise en compte conjointe des impératifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté avec ceux de la protection de l'environnement, de la participation et de l'équité sociale.

Quinze ans après le sommet de Rio, les préférences collectives des pays développés et des pays en développement en matière sanitaire et environnementale se rapprochent lentement – c'est une condition nécessaire pour la coordination internationale. Ce rapprochement est cependant contrarié par le scepticisme qui se propage à l'égard du multilatéralisme et de son efficacité à engager des actions concrètes. Il intervient également à un moment où les pays ou régions du monde qui jouaient traditionnellement un rôle d'aiguillon tirant vers le haut les exigences et les objectifs de négociation – l'Europe au premier chef – prennent depuis quelques années des positions davantage dominées par les contraintes de compétitivité à court et moyen terme.

• Entre local et global

La plupart des enjeux globaux du développement durable doivent se traiter dans un cadre de coopération internationale. La lutte contre les pandémies ou contre le changement climatique en sont des exemples connus : aucun pays, quelle que soit l'intensité de son action, ne peut à lui seul fournir la solution. Les biens publics mondiaux que sont la santé publique ou le climat doivent être fournis par des actions conjointes. Cependant,

dans d'autres domaines comme la protection de la forêt ou celle des ressources en eau, les actions relèvent souvent de décisions locales : la déforestation de l'Indonésie s'explique par une politique forestière plus symbolique que réelle et par des droits de priorité et d'usage qui marginalisent les usagers locaux.

Dans la pratique, les frontières entre actions locales et actions globales sont floues. Au-delà des besoins locaux de bois de construction et de bois de feu, la demande mondiale de bois tropicaux ou de produits agricoles est un moteur actif de la déforestation en Indonésie comme au Brésil. À l'inverse, les émissions de gaz à effet de serre dépendent de comportements qui sont le fruit de décisions locales. Les défaillances des marchés locaux qui n'intègrent pas les coûts sociaux sont autant responsables des dégradations environnementales que les défaillances des marchés financiers ou de biens et services mondiaux.

Cette imbrication des niveaux de décision et d'action ne rend pas les choses faciles. Face à l'émergence de la problématique des biens publics mondiaux après la Seconde Guerre mondiale, problématique qui s'est affirmée dans la phase d'accélération de la mondialisation des années 1990, une des réponses a été la construction lente et laborieuse d'accords intergouvernementaux. Si cette réponse est logique – elle organise la coordination internationale à partir de décisions autonomes d'États-nations théoriquement égaux –, elle s'avère difficile et sa réussite est improbable. C'est ce que les théories économiques et politiques des relations internationales ont démontré au moyen de la métaphore du dilemme du prisonnier, les comportements qui tendent à échapper à la discipline collective étant rationnels dans les situations d'information limitée et imparfaite caractérisant les négociations internationales.

Pendant la guerre froide, la coordination s'est effectuée au nom d'intérêts stratégiques supérieurs et au sein des deux camps organisés par les superpuissances. L'asymétrie des relations de pouvoir, la capacité d'entraînement des pays leaders, notamment des États-Unis, ont suffi à assurer la coordination nécessaire. Aujourd'hui, ce fondement de l'action collective n'existe plus et nombre d'acteurs se sont auto-

misés, autonomie renforcée par leur croissance économique et leur intégration à la mondialisation. C'est le cas des pays émergents comme la Chine, l'Inde, le Brésil ou l'Afrique du Sud.

Un besoin accru d'action collective

Dans le même temps, les besoins de coordination et d'action collective se sont fortement accrus. Ce paradoxe, moins de cadre pour la coordination et plus de demande, conduit à une exploration de nouvelles formes d'organisation de l'action collective : coalitions partielles d'États, association d'institutions internationales et d'acteurs privés ou non gouvernementaux, et aussi utilisation des institutions et des instruments de l'APD pour réconcilier les intérêts des pays industrialisés, des pays émergents et des pays en développement. Il explique aussi les tensions qui se développent autour de la définition de la souveraineté et du contrôle du territoire par l'État-nation. En effet, s'engager dans des accords internationaux implique d'abandonner une part de souveraineté, dès lors que les accords dépassent la déclaration d'intention, que les manquements sont d'une manière ou d'une autre sanctionnés et que la coordination est effective – cet abandon de souveraineté n'étant supportable que si les valeurs et les préférences convergent.

Plusieurs événements de l'année peuvent se lire à la lumière de ces tensions. La discussion sur l'Amazonie au Brésil et les avatars du contrôle de l'exploitation du pétrole au Tchad en sont d'intéressantes illustrations. Aux antipodes l'un de l'autre du point de vue de la réalité des États qu'ils impliquent, ils soulignent toutefois que la souveraineté est en cours de redéfinition, après cinquante ans de reconnaissance de l'intangibilité des États et de leurs frontières par les Nations unies.

Le Parlement brésilien a organisé, en mai 2006, un débat sur le statut de l'Amazonie. Ce débat intervient après de nombreuses années de discussions sur la préservation de la forêt amazonienne, le plus important bassin mondial de forêt primaire avec le bassin du Congo. Cette forêt abrite la première réserve mondiale

de biodiversité et joue un rôle important dans la régulation du climat. Elle se dégrade rapidement, notamment à cause du développement de l'élevage et des cultures de soja. Plusieurs grandes ONG internationales de conservation sont intervenues sur la question amazonienne soit par le biais de campagnes, soit par le biais de projets de conservation. De même, des pays sont intervenus auprès du Brésil dans le cadre de relations bilatérales ou de la Convention sur la diversité biologique pour tenter d'obtenir des engagements sur la protection de la forêt. La question de règles de gestion collectives pour la forêt amazonienne (qui s'étend sur le territoire de plusieurs États) a été évoquée en 2004 par l'Union européenne. Jusqu'ici, le Brésil a considéré ces interventions comme des atteintes à sa souveraineté et comme une menace pour sa sécurité. Cette défense de la souveraineté fonde la réticence du Brésil à l'égard de la mise en œuvre d'instruments économiques internationaux⁴ (marchés de droits de déforestation évitée, par exemple) qui viendraient interférer avec les décisions nationales. Cependant, les investisseurs internationaux, nombreux dans la zone, sont aussi concernés par la protection de la région. McDonald, Cargill, Greenpeace et le WWF ont ainsi signé un moratoire sur la déforestation liée à la production de soja. Cet exemple montre que les politiques environnementales échappent malgré tout au contrôle des gouvernements et témoignent de l'importance des choix et comportements privés.

À l'autre bout du spectre, l'exploitation du pétrole tchadien a fait en 2005 l'objet d'un encadrement strict négocié entre le Tchad et la Banque mondiale. Il s'agissait d'éviter les risques attachés à la gestion de la rente tirée des matières premières, cette rente étant un facteur d'inefficacité, de guerre et d'instabilité. Au titre de cet accord contraignant, le gouvernement tchadien s'engageait à pré-affecter une partie des recettes pétrolières au financement des secteurs prioritaires retenus dans le cadre de la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté – à savoir la santé, l'éducation, les infrastructures, le développement rural, l'environnement et les ressources en eau. Cet accord a finalement été dénoncé par le gouvernement tchadien, incapable de gérer politiquement la coexistence de recettes non

utilisées, car pré-affectées, de besoins de dépenses non honorées et jugées indispensables par une population impatiente dont le niveau de vie ne s'améliore pas.

Ces deux exemples illustrent les tensions qui se nouent dans le système international autour de la gestion des ressources naturelles. Le fait n'est pas nouveau, et les processus de nationalisation des ressources pétrolières, au Venezuela et en Bolivie, ne font que répéter l'histoire. Les démonstrations de force de la Russie sur les livraisons de gaz sont aussi un indicateur de la redistribution du pouvoir dans le système lié à la compétition autour de l'accès. Mais la réponse « souverainiste » sur les ressources se déploie dans un contexte où les problèmes collectifs à régler s'accroissent et ont changé d'échelle sans que le système de gouvernance mondiale ait pu s'adapter.

Parallèlement, la pression accrue sur les ressources naturelles et les matières premières bouleverse la place occupée par le continent africain. Devenus de nouveaux enjeux pour l'approvisionnement des économies émergentes, les pays d'Afrique situés au sud du Sahara ont vu leur positionnement profondément modifié. Les bailleurs de fonds avaient réussi, de façon certes lente mais régulière, à adopter des objectifs et des modalités communs ou harmonisés pour l'aide au développement, notamment avec l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement, en 2000, et les engagements de la conférence de Paris sur l'harmonisation, en mars 2005. Il est à craindre que cet esprit de coopération ne butte sur de nouvelles difficultés, liées à l'arrivée des pays émergents et de nouvelles pressions sur les ressources naturelles.

• Réformer les institutions de la gouvernance globale

Ces contradictions entre besoin d'action collective et intérêt national culminent avec la position de l'administration américaine, qui considère que l'essentiel des accords multilatéraux touchant l'environnement et le développement ne coïncide pas avec les intérêts stratégiques américains. Cette position a rencontré un certain écho chez les gouvernements des pays émergents qui ne trouvent pas dans le système de gouvernance actuelle une réponse à leurs demandes.

Dans ce contexte, la réforme des Nations unies était à l'ordre du jour de l'Assemblée générale de septembre 2005, et les objectifs fixés par le secrétaire général étaient très ambitieux. La réflexion engagée par les nombreux groupes de travail a touché tous les domaines, du rôle du secteur privé aux ONG, en passant par la redéfinition de la sécurité et l'analyse des nouveaux risques. Elle se clôture sur les réformes organisationnelles dans le domaine de l'environnement et du développement.

Les résultats sont maigres. Peu de décisions concrètes ont été prises : pas de changement du Conseil de sécurité, des progrès incertains dans le domaine des droits humains avec la création du conseil des droits de l'homme (voir p. 33), la réaffirmation des Objectifs du Millénaire pour le développement, mais aucune réforme structurelle. Ce tableau assez terne se conjugue avec les difficultés rencontrées par les institutions réputées efficaces du système, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce.

Les institutions de Bretton Woods sont d'abord victimes de leur incarnation du libéralisme économique orthodoxe malgré les ajustements apportés dans les dernières années à leurs propositions. Leur plaidoyer a laissé de côté les effets redistributifs de la mondialisation et l'accroissement des inégalités. La prise en

notes

4. Par exemple, on pourrait étendre à la gestion durable de la forêt certains des mécanismes introduits dans le Protocole de Kyoto : de même qu'un marché des « droits à polluer », il est possible de créer un marché des « droits à la déforestation », susceptible d'ancrer toute régulation de la gestion des forêts sur les incitations des comportements de marché. Ce mécanisme permettrait aussi d'introduire une forme de compensation pour toute action évitant la déforestation et renonçant par là à l'avantage économique de court terme qui en découle.

compte de ces problématiques a été tardive pour la Banque mondiale et inexistante pour le Fonds monétaire international (FMI), sans d'ailleurs que ces institutions aient en réalité les moyens économiques ou politiques de répondre aux préoccupations des opinions publiques. Ce diagnostic s'est particulièrement confirmé dans le domaine de la libéralisation commerciale. Les gains attendus pour les pays en développement ont été présentés de façon beaucoup trop déterministe, sans faire suffisamment le lien avec les politiques économiques et sociales nécessaires pour accompagner l'ouverture. De ce fait, ils sont apparus largement surestimés, jetant le doute sur les bénéfices à attendre du processus engagé à l'OMC. Le deuxième facteur d'affaiblissement est lié aux changements économiques mondiaux. Les pays émergents manifestent aujourd'hui peu d'intérêt à emprunter auprès du système de Bretton Woods. Leur manque d'appétit pour ces financements compromet l'équilibre économique de la Banque et du Fonds, appelant à une révision de leur rôle et de leurs missions. Premier pas des ajustements, la présence renforcée des pays émergents au conseil du Fonds, décidée à Singapour, permettra peut-être d'engager le débat sur la réforme nécessaire.

Le panorama de l'OMC n'est guère plus brillant. Les blocages à répétition de la négociation du cycle de Doha démontrent le peu d'intérêt des pays à conclure et leurs interrogations sur les gains attendus. Le processus de libéralisation est arrivé à un point de bascule de son centre de gravité. Aller plus loin dans le domaine des services ou des barrières non tarifaires signifie une libéralisation en profondeur des marchés nationaux et des contraintes beaucoup plus importantes pour les politiques publiques. Davantage de libéralisation signifie donc un accord sur des régulations concertées pour s'assurer que les préférences collectives nécessairement différentes et les objectifs essentiels du développement durable sont préservés. Cette concertation sur les régulations, saut qualitatif majeur de la gouvernance mondiale, suppose une coordination politique difficile, dont on peut craindre qu'elle ne soit aujourd'hui hors de portée: le repli sur le nationalisme économique est une réponse par la négative.

Ces douze derniers mois témoignent de la reconfigu-

ration des rapports économiques et politiques amorcés par la fin de la guerre froide et par l'essor économique des pays émergents. Ils attestent, si besoin était, des paradoxes qui accompagnent le mouvement de mondialisation: des préférences collectives qui tendent peut-être à converger sur quelques valeurs de portée potentiellement universelle, et donc des besoins accrus d'une régulation internationale coordonnée; en sens inverse, des États qui privilégient des cadres de négociation plus restreints et des actions de portée plus concrète plutôt que la recherche de solutions susceptibles de fédérer tous les pays. Pour ce jeu complexe auquel sont invités un nombre croissant d'acteurs, à la légitimité, au pouvoir et aux objectifs variés, de nouvelles règles restent à inventer.

• Prévenir pour faire face

La mise en œuvre d'une stratégie de développement durable à l'échelle planétaire ne repose pas seulement sur la création de valeurs communes et sur l'évolution des préférences collectives. Elle butte sur la difficulté de la prise de décision dans un environnement au moins doublement incertain: incertitude sur les risques encourus, qu'il s'agisse de la probabilité d'occurrence de crises ou de leurs coûts (par exemple, les effets du réchauffement climatique restent difficilement prévisibles); et incertitude sur les réponses que le progrès technique pourrait apporter. Les sociétés perçoivent cette difficulté, comme l'ont montré en France les débats sur le principe de précaution, mais les difficultés de l'action collective conduisent à l'attentisme.

C'est pourquoi nous assistons, impuissants, à la succession de crises et de catastrophes dont on sait pertinemment que certaines auraient pu être évitées ou entraîner des pertes humaines et des coûts économiques moindres. De tels événements adviendront toujours, mais la recherche d'un développement durable consiste à en internaliser l'occurrence dans les choix de localisation, de méthodes de production, de type de consommation. Le problème va même au-delà, puisque le drame du cyclone Katrina, qui a frappé La Nouvelle-Orléans en août 2005, illustre une catastrophe annoncée. Au-delà des insuffisances de l'organi-

sation locale, la logique politique et administrative a conduit à nier l'ampleur de l'événement, comme elle avait conduit à ignorer les avertissements des scientifiques sur la probabilité d'une telle catastrophe. Le tsunami asiatique, le 26 décembre 2004, le tremblement de terre au Pakistan, le 8 octobre 2005, n'auraient pas pu être évités dans le contexte actuel des connaissances scientifiques et techniques. Mais ils auraient pu faire moins de victimes si des efforts supplémentaires de prévention avaient été engagés : localisation des zones d'habitation en dehors des zones les plus vulnérables, systèmes de suivi et d'alerte plus efficaces, existence de services d'urgence et d'infrastructures adaptées.

L'objectif de ce rapport est de contribuer à la prise de conscience, naissante mais encore insuffisamment ancrée, que les efforts de prévention relèvent de la plus élémentaire stratégie d'assurance, et qu'il ne faut pas attendre des incitations du système économique actuel qu'elles rendent ces efforts réalisables, ni même probables, sans volonté collective forte. C'est là l'enjeu du développement durable, mais aussi tout simplement celui du développement.