François Ewald

LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT : UN DROIT DE RICHES ?

Voilà bien une problématique qui relève d'une philosophie du soupçon. Quel droit, plus que le droit de l'environnement, ne se propose-t-il pas avec prétention à l'universalité ? Ses principes ont été formulés, rappelés, précisés dans des conférences internationales, sous l'égide des Nations unies, et cela dès 1972, lors du sommet de Stockholm. Le droit de l'environnement n'est-il pas universel au niveau de ses principes, ceux qui, par exemple, ont été énoncés lors du Sommet de la Terre, réuni à Rio de Janeiro, en 1992 ? N'est-il pas universel dans ses objectifs, ceux d'un développement durable, solidaire et commun à tous les terriens ? Ne l'est-il pas aussi dans ses techniques comme en témoignent les nombreuses conventions qui l'organisent ?

Cette prétention à l'universalité ne concerne pas seulement l'expression du droit de l'environnement dans des conventions internationales. Elle anime aussi les documents internes comme la Charte française de l'environnement qui a voulu placer les normes fondamentales du droit de l'environnement au même niveau que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Pourtant, il est vrai que l'on peut constater, lors de certaines réunions internationales, lors de la signature de grandes conventions comme celles portant sur le climat, une certaine réticence des pays « pauvres » à se voir imposer le partage de fardeaux, de charges, de contraintes dont ils peuvent craindre qu'elles ne rendent encore plus difficile leur propre développement. L'essentiel n'est-il pas d'abord dans le développement économique et social, quel qu'en soit le prix pour l'environnement ? Privilégier l'environnement ne les oblige-t-il pas à retarder

sinon même à mettre en danger leur propre développement ? Pourquoi devraient-ils être solidaires dans la protection contre des risques et des menaces dont on ne peut guère leur imputer la responsabilité ? Si les émissions de CO_2 sont un problème, n'est-ce pas avant tout en raison du développement désordonné des pays développés, un développement dont les pays pauvres seraient plus les victimes que les bénéficiaires ?

Apparaît ainsi le soupçon qu'à travers le droit de l'environnement les pays les plus développés pourraient chercher soit à ralentir le développement des autres, soit à établir des règles qui les favoriseraient dans la mesure où ils jouiraient d'avantages technologiques leur permettant de mieux y faire face. N'est-ce pas aussi une manière pour les pays « riches » de continuer à imposer, pour des motifs environnementaux en apparence incontestables, des règles, des formes de gestion des ressources, une vision du monde, des valeurs, un modèle du bien-être qui serait le leur à leur stade de développement et en fonction des crises qu'ils traversent ? Les préoccupations environnementales ne devraient-elles pas relever de la seule souveraineté des États, de leur vision de la gestion de leurs ressources en fonction des objectifs qui sont les leurs ?

Une idéologie des pays développés ?

La thèse peut s'entendre de plusieurs manières.

On peut constater que le droit de l'environnement est né dans les pays développés, et que ce sont ces pays qui en sont les principaux leaders. Il y aurait d'abord un problème de leadership, un problème d'énonciation. Dans la mesure où le droit de l'environnement a d'abord été promu au sein des pays développés, comment penser qu'il n'exprimerait pas leurs intérêts ?

Le droit de l'environnement, qui explose dans les années 1960-1970, correspond à la prise de conscience par les pays développés que leur croissance n'est pas soutenable dans le temps. Cela ne veut pas dire que les pays en développement ne se sont pas dotés de règles de protection de leur environnement, qu'ils auraient dû attendre que se formule la préoccupation des pays développés pour s'en occuper eux-mêmes. Mais il est vrai que l'insistance mise sur les problèmes d'environnement dans les quarante dernières années, l'espèce de panique qui accompagne la promotion de ces thèmes, surtout depuis l'objectivation des problèmes liés au réchauffement climatique, vient des pays développés.

Dans les pays riches, la préoccupation environnementale a pris, d'emblée, une double forme : celle, d'abord, d'une lutte contre les

« dégâts du progrès », contre des pollutions de plus en plus graves, de la prévention des « risques technologiques majeurs » manifestés en particulier par la pollution de Seveso, les grandes pollutions maritimes, les catastrophes de Bhopal, Tchernobyl et plus récemment d'AZF à Toulouse – une strate de problèmes que l'on peut penser résoudre si l'on applique les règles d'une gestion prudente, mais aussi celle de la prise de conscience que, pollution ou non, le modèle de développement occidental, tel qu'il avait pu s'effectuer au cours des Trente Glorieuses, n'était pas soutenable. Si dans leur première dimension les problèmes de l'environnement peuvent rester confinés au droit interne, dans la seconde ils ont immédiatement une dimension globale.

Ceci amène à préciser que si le droit de l'environnement peut être un droit de pays « riches », ce n'est pas un droit des riches. Les « riches », multinationales ou individus, sont plutôt considérés comme destructeurs, et la cible des préoccupations environnementales. Le droit de l'environnement est plutôt né pour brider la manière dont ils pouvaient s'approprier ce qui pouvait sembler utile à leur enrichissement. Il n'est pas d'abord porté par les « riches » des sociétés riches. Il conteste au contraire leurs modes de consommation et d'appropriation. Les « riches », les forts, les puissants se sont, dans un premier temps, montrés plutôt réticents à tout ce qui pouvait brider leur pouvoir, leur force. Dans les pays riches, la prise de conscience des problèmes de l'environnement, d'une nécessaire révision des politiques économiques et technologiques n'est pas tant venue des gouvernants, des élites politiques et économiques, que de petits groupes d'« écologistes » qui se sont mis en dissidence de ce qui était la norme productiviste. Ce qui ne veut pas dire que certains « riches » n'ont pas compris et partagé l'idée qu'il n'y avait pas d'avenir dans l'égoïsme et que les valeurs de l'environnement domineraient progressivement les esprits. C'est ainsi que, dans les années 1990, on a vu se développer des associations patronales pour un développement durable et naître les premiers fonds d'investissement socialement responsable.

La considération de la double nature du droit de l'environnement, protection contre pollutions, risques et menaces à l'environnement d'un côté, et recherche d'un nouveau modèle de développement de l'autre, conduit à distinguer deux manières de l'envisager comme un droit de « riches ».

Sous l'aspect protection contre les pollutions, le droit de l'environnement peut servir sans doute à protéger les pays pauvres contre les agressions environnementales des riches, mais aussi à protéger les riches

contre le développement des pauvres. Le droit de l'environnement introduit, en effet, des instruments pour lutter contre la liberté du commerce. Dans le même temps que, dans le cadre de l'OMC, l'on cherche à faire tomber les barrières, à limiter les subventions que certains pays « riches » accordent à leurs industries, le droit de l'environnement peut servir à rétablir des limites et des protections, en particulier au nom de menaces concernant la santé ou la biodiversité. C'est ainsi que l'on voit le principe de précaution systématiquement introduit comme une sorte de clause de sauvegarde offerte à chaque pays pour lutter contre ce qu'il estimera être une menace grave et irréversible pour son environnement. Le droit de l'environnement est un droit protecteur qui, dans un monde globalisé, fournit des instruments de restauration des souverainetés nationales au nom de la protection des populations. La France ne

plaide-t-elle pas pour une réciprocité environnementale afin de lutter contre un dumping environnemental qui ne peut guère venir que des pays « pauvres » ?

Mais ce n'est pas seulement dans sa dimension protectrice que le droit de l'environnement peut être considéré comme un droit des « riches ». Cela peut aussi bien valoir dans sa dimension de droit régulateur d'un autre modèle de développement.

La grande problématique environnementale est bien venue des pays du Nord, du sentiment que le développement tel qu'il se menait n'était pas durable. Il ne s'agissait pas seulement de lutter contre des pollutions, maritimes ou terrestres, de protéger des espaces comme la mer du Nord. Le mouvement écologiste s'est accompagné d'une profonde remise en cause des valeurs, de la philosophie, des modes de décision et de gouvernance des pays « riches », ou au sein des pays riches. Le droit de l'environnement s'est immédiatement formulé dans le sillage du fameux « Halte à la croissance » du Club de Rome et du choc pétrolier du début des années 1970. Cette dimension alarmiste a pu être, à l'époque, considérée comme marginale, l'expression de faux prophètes – souvenons-nous des scores de René Dumont aux élections présidentielles –, mais elle est devenue aujourd'hui si populaire que Nicolas Hulot n'a guère eu de mal à contraindre pratiquement tous les candidats à la dernière élection présidentielle à venir signer son Pacte écologique. Et, par les temps qui courent, il ne fait pas bon douter de l'existence comme des conséquences du réchauffement climatique. Pour partie sans doute en raison des grandes catastrophes écologiques qui ont marqué ces quarante dernières années, la conscience écologique est devenue dominante dans les pays riches. Elle est devenue une partie

constitutive de leur idéologie. De ce point de vue, on peut sans doute dire que le développement du droit de l'environnement est l'expression d'une nouvelle idéologie dominante dans ces pays.

Le droit de l'environnement peut apparaître comme un droit paradoxal. Il met en œuvre une sorte de critique du Nord par lui-même, et la volonté de trouver de nouveaux équilibres, la recherche d'un développement qui serait « durable ». À travers ce droit, le Nord fait la critique de ce qu'il a lui-même survalorisé : une croissance fondée sur le développement scientifique et technique, l'augmentation de la puissance des hommes dans leur volonté de réduire leur vulnérabilité et de dominer une nature marâtre. Et, pour cela, de s'en rendre « maître et possesseur », selon la formule de celui qui est devenu dans le même mouvement l'ennemi public numéro un : René Descartes. À travers la promotion du droit de l'environnement, c'est tout l'équipement, toute la rationalité du Nord, son « arraisonnement » de la nature qui se trouvent mis en cause. Singulier renversement des valeurs.

Le droit de l'environnement peut ainsi apparaître comme l'expression de la panique des pays riches quant à la durabilité de leur domination. Bien sûr, le droit international de l'environnement a pour dessein que les « riches » cessent de dévaster les pays en développement et d'« arraisonner » le reste du monde. Mais s'il faut mettre un terme au pillage du tiers monde, cela procéderait d'abord de la prise de conscience des pays riches qu'ils mettent en péril, avec leur modèle de développement, les conditions du maintien de leur puissance relative. Ainsi le droit de l'environnement serait un droit de « riches » en raison même de son énonciation, de ceux qui le promulguent, qui le conçoivent, le promeuvent. Il faut protéger l'environnement parce qu'il faut se protéger soi-même.

Le droit de l'environnement serait un droit égoïste, l'expression d'une sorte d'instinct de conservation des plus « riches » dans la conscience d'une catastrophe possible. Et la volonté d'universalité serait l'expression d'une certaine panique devant le désastre à venir. On comprend que les pays en développement, qui ont été longtemps colonisés, puissent ne pas éprouver les mêmes formes de conscience et de remords que celles de leurs anciens colonisateurs. Ils sont en droit de se demander quelle ruse peut se cacher dans le renversement des valeurs auquel ils assistent. Ils peuvent considérer que toute cette histoire n'est pas la leur, et qu'il ne leur appartient pas plus de subir la domination du Nord quand il était colonisateur que quand il s'en repent. L'histoire culturelle des pays du Nord est la sienne, celle des pays du Sud n'a pas

à lui obéir. La recherche d'une restauration d'un nouveau rapport à la « nature » peut d'ailleurs faire sourire, dans la mesure même où il cherche à s'inspirer des valeurs et des cultures des pays « pauvres », qui apparaissent comme préservés des malheurs des « riches ».

Pour les « pauvres », le droit de l'environnement ne peut pas exprimer la volonté de se protéger de la menace d'une sorte d'autodestruction liée à un développement qu'ils n'ont pas connu. Il ne peut s'agir que de sortir de la catastrophe qu'ils vivent dans leur absence de développement, dans les précarités et les vulnérabilités qui l'accompagnent. Le droit de l'environnement ne peut exprimer que leur propre aspiration au développement. De ce point de vue, il y aurait bien une sorte de symétrie dans les droits de l'environnement tels qu'ils peuvent être conçus entre « riches » et « pauvres » : les premiers visent le maintien de ce qu'ils sont à travers une sorte de révolution culturelle, quand les seconds ne peuvent qu'y trouver l'expression de leur volonté de s'en sortir, sans avoir à partager une histoire qu'ils ont plus subie que choisie.

Cela ouvre sur une dernière cause pour laquelle on pourrait soutenir que le droit de l'environnement serait celui de pays riches. Elle relève d'une dimension anthropologique et culturelle : en raison même de leurs développements différents, « riches » et « pauvres » n'ont pas le même rapport au risque. Rappelons que le « risque » n'est pas le « danger ». Il n'y a de risque qu'en fonction d'une « espérance », d'un projet. Comme Pascal l'avait formulé, le risque est le prix actuel d'une espérance. C'est le prix que je suis prêt ou non à mettre en jeu dans l'atteinte d'un bien futur et dans la poursuite duquel je peux redouter des événements défavorables. Le prix du risque, sa hauteur, dépend de l'espérance.

De ce point de vue, on peut soutenir que « riches » et « pauvres » ne partagent pas la même espérance. L'homme, dans les sociétés les plus riches, dans les sociétés les plus développées, peut avoir le sentiment qu'il atteint un tel degré de bien-être que les gains qu'on lui propose, par le développement technologique en particulier, deviennent trop coûteux. L'homme des pays « riches » constate que le coût du gain de bien-être devient de plus en plus élevé eu égard aux pertes, aux dangers, aux menaces associées. Le cas des OGM est ici exemplaire : pourquoi prendre le risque de tant d'incertitudes alors que les avantages apparaissent si faibles ? Pour l'homme des pays « riches », ne mériterait plus une prise de risque que ce qui est susceptible d'améliorer sa santé. Toute activité doit désormais être évaluée en fonction des risques

qu'elle peut faire courir et des avantages qu'elle est censée apporter. L'homme des pays « riches » a le sentiment que son état de bien-être est tel qu'il a plus de risques à courir dans la croissance économique et technologique que de bien-être à gagner. Cela exprime une vision très conservatrice qui, chez certains, s'accompagne d'un rêve de frugalité et de décroissance.

Il est clair que la valorisation du risque par l'homme des pays « pauvres » ne peut pas être la même. Pour cet homme – celui qui, par exemple, abandonne tout dans l'espoir de trouver son salut dans l'accueil d'un pays « riche » –, le risque vital est quotidien. Il lui faut d'abord et avant tout s'en libérer. Face à cela, quel risque ne mérite pas d'être couru ? Les priorités ne peuvent pas être les mêmes parce que les espérances ne sont pas les mêmes. Les Occidentaux, du moins certains d'entre eux, penseront que cela ne vaut pas la peine qu'on prenne un risque, même hypothétique, alors que dans un pays en développement l'incertitude ne sera pas valorisée de la même manière, tant il y a urgence à sortir de l'état de vulnérabilité et de dépendance qui s'ensuit. Pourquoi donc l'homme des pays « riches » devrait-il imposer ses modes de valorisation du risque au reste du monde ? N'est-ce pas une manière de maintenir les plus « pauvres » dans une situation de dépendance et de vulnérabilité dont ils ne peuvent que vouloir s'affranchir ? On aboutit alors à cette contradiction, à cette idée que les règles que les Occidentaux veulent donner à la planète seraient autant de manière de limiter le développement des pays pauvres.

Mieux, on peut se demander, selon une vision qui serait inspirée par Nietzsche si, à travers le droit de l'environnement, ce n'est pas un Occident fatigué, vieillissant, à la démographie déclinante, un Occident de retraités donc, qui a perdu le goût du risque, qui sent qu'il perd la main dans un monde où apparaissent de nouvelles puissances, qui tente de continuer à imposer ses normes alors même qu'il n'a plus la volonté ni les capacités de les défendre. Le droit de l'environnement serait le droit de faibles, d'anciens « forts » qui se savent affaiblis, dont la « volonté de puissance » s'est amoindrie, et qui cherchent à reprendre l'avantage. Au fond, à travers la promotion du droit de l'environnement, les « riches » ne chercheraient pas tant à se protéger des conséquences non espérées de leurs choix, non plus qu'à préserver un mode de développement dont la durabilité est contestée, qu'à se protéger, dans la conscience de leur faiblesse, contre la domination des autres en imposant à tous une sorte de norme universelle de bien-être.

Un droit commun de l'humanité

Jusqu'alors, j'ai plaidé pour la thèse selon laquelle le droit de l'environnement pouvait être interprété comme un droit de « riches ». Cela veut-il dire pour autant que le droit de l'environnement se réduirait à la volonté des riches de poursuivre une domination sur le reste du monde ? Certes non. Le droit de l'environnement peut avoir un caractère universel, même s'il n'est pas interprété de la même manière par tous. À travers ses normes, se plaide peut-être la construction d'un monde commun, les mêmes normes étant interprétées selon des objectifs différents par les uns et les autres.

Le droit de l'environnement est complexe. Il y a d'un côté le droit des pollutions, tout ce qui est protection contre des agressions, avec pour visée de « vivre dans un environnement sain ». C'est la dimension protectrice. Mais il y a aussi tous les autres problèmes liés à l'idée d'un monde global et commun qui apparaît aussi bien dans la conscience de menaces comme celle du réchauffement climatique que dans celle de la gestion des ressources naturelles, dans une perspective qui n'est pas de court terme, mais de long terme, celle des générations futures. Dans cette dimension, le droit de l'environnement n'est pas seulement protecteur, il est organisateur : il met en œuvre des politiques globales. Il exprime et met en œuvre un principe de solidarité planétaire, un principe de gestion globale et régulatrice des problèmes de la terre. De ce point de vue, le droit de l'environnement doit être conçu, dans son domaine, comme l'analogue des règles de l'OMC. À travers le droit de l'environnement, à travers les négociations sur le réchauffement climatique comme dans les cycles de l'OMC, se cherche une sorte de conscience commune planétaire. Le droit de l'environnement, c'est le droit des interdépendances, des solidarités nécessaires d'un monde où, pour reprendre Jean-Paul Sartre, « on ne peut pas se sauver seul ».

Faut-il dès lors parler d'un droit des « riches », craintifs quant à leur propre avenir, ou d'un droit des « pauvres », cherchant leur autonomie ? C'est plutôt la recherche d'un droit commun. Et cela d'autant plus que son élaboration ne peut plus guère être unilatérale. En droit interne, comme en droit international, il doit et devra toujours plus utiliser des structures participatives, participatives entre États, comme avec les ONG. Or, le principe de la démocratie participative est qu'aucune des parties prenantes ne peut prétendre détenir ou exprimer des valeurs universelles. Parce que précisément la valeur de ces valeurs est en question. Ce qui est le cas aujourd'hui autour de la notion de

« développement » dont la signification a perdu son évidence. Au sein des forums participatifs, toutes les parties prenantes sont invitées à exprimer leur vision, et à tenir compte de celle des autres.

On a parlé dans les années 1990 d'un « clash des civilisations ». Le droit de l'environnement, comme ses procédures, est sans doute un des lieux, un des espaces promus pour en éviter l'échéance. Et cela parce qu'à travers la conscience de l'environnement, chacune de ces civilisations peut se concevoir comme mortelle, et évaluer les conditions de sa survie. Le droit de l'environnement doit se concevoir comme un processus où se tisse sans arrêt la toile des solidarités dans un monde commun.

RÉSUMÉ

Comment soutenir qu'un droit à prétention aussi universelle que le droit de l'environnement serait un droit des « riches » ? On peut développer trois raisons dont le motif tient à ce que le droit de l'environnement a eu les pays « riches » comme principal énonciateur. Ce droit accompagnerait les transformations contemporaines de la conscience de « riches » de moins en moins sûrs d'eux-mêmes, cherchant même chez les pauvres des modes d'existence qui les sauveraient d'eux-mêmes. Mais cette division entre riches et pauvres n'est-elle pas surannée pour interpréter un droit dont la finalité serait la construction d'un monde commun ?