

Équité et changements climatiques : la question de l'imputabilité historique des conséquences des émissions de gaz à effet de serre

Karim-Mathieu Lapierre

Résumé

Dans cet article, je discute deux principes économiques courants (les « Equals per Capita Entitlements » et le « Polluter Pays Principle ») et montre en quoi leur dimension éthique sous-jacente peut, à l'issue d'une remise en contexte historique, éclairer le débat sur l'imputabilité des conséquences climatiques. Pris en complémentarité, ces principes montrent la nécessité d'une répartition plus équitable de la responsabilité de remédier aux conséquences dommageables des émissions de gaz à effet de serre. Cette position apparaît d'autant plus crédible que les deux objections morales les plus fréquemment citées dans la littérature (l'objection « intergénérationnelle » et l'exemption d'ignorance) ne parviennent pas, à mon avis, à justifier le refus des pays développés d'adopter une approche plus équitable à l'endroit des pays en voie de développement et des pays pauvres ; en particulier, elles ne peuvent excuser le peu d'importance qu'ont accordé les positions canadienne et américaine aux engagements de Kyoto.

« Environmental degradation is not simply about how people treat nature. . .but how they treat each other. »¹

¹Cité dans Lorraine ELLIOTT, *The Global Politics of the Environment*, New York, New York University Press, 2004, p. 150

1 Introduction

Une question ressurgit constamment lors de négociations d'ententes régionales et de traités internationaux en matière de changements climatiques : celle de l'imputabilité² des conséquences des émissions historiques de gaz à effet de serre (GES). D'une part, les pays en voie de développement dits « émergents » tels que la Chine et l'Inde affirment que leur responsabilité *historique* quant à l'accumulation des GES dans l'atmosphère est limitée et que l'accroissement de leurs émissions – qui, pour des raisons pratiques et technologiques, est souvent due à une énergie à base de pétrole et de charbon – est nécessaire à la lutte contre la pauvreté et le sous-développement. D'autre part, les pays développés (PD) – au premier rang desquels les États-Unis – craignent de prendre des engagements trop contraignants qui se solderaient par des désavantages compétitifs vis-à-vis des autres pays. Les États-Unis, qui sont de loin les plus grands émetteurs historiques de GES, se sont retirés du Protocole de Kyoto sous l'administration Clinton en alléguant que les PED ne sont sujets à aucune restriction³. Leur retrait du Protocole a considéra-

²Par imputabilité, j'entends l'*obligation*, pour un agent, de remédier aux effets dommageables dont il est causalement et moralement responsable.

³Au cours du deuxième débat télévisé de l'élection présidentielle de 2000 des États-Unis, George W. Bush déclarait : « I'll tell you one thing I'm not going to do is I'm not going to let the United States carry the burden for cleaning up the world's air, like the Kyoto treaty would have done. China and India were exempted for that treaty. I think we need to be more even-handed » in Peter SINGER, *One atmosphere*, dans *One world : the ethics of globalization*, New Haven, Yale University Press 2004, p. 26. Mais comme le fait remarquer BAER : « opponents of the Kyoto Protocol often argue that a reason for the United States to oppose Kyoto is that because the protocol restricts U.S. emissions but not China's, China will soon emit more than the United States. It is reasonable for the United States to be concerned that if China never accepts limits, U.S. emissions reductions will not prevent climate change. However, the Kyoto Protocol only addresses the period through 2012. One cannot claim that it's wrong if China some day emits more than the United States without a real argument about the basis for emissions rights, and the United States has a very weak argument. After all, China has more than four times the U.S. population; it must be acceptable for them to emit some amount more than we do ». BAER, *Equity, Greenhouse Gas Emissions, and Global Common Resources*, dans SCHNEIDER, S.H., A. Rosencranz, and J.O. Niles, « Climate

blement réduit l'efficacité de ce dernier : en se désistant, ils soustrayaient à l'entente près de 25% des émissions mondiales de GES.

On pourrait remarquer que la quantité totale de GES émise est une question beaucoup plus préoccupante que celle de l'équité. Après tout, on pourrait très bien concevoir un traité efficace pour atteindre certains objectifs de réduction qui ne soit pas équitable selon certains critères établis. Mais un accord dont les propositions seraient équitables n'aurait-il pas plus de chances, en définitive, de susciter la mobilisation requise qu'un accord qui se conclurait au désavantage de certains et qui, de surcroît, oublierait la responsabilité réelle des différentes parties ?

Dans cet article, je rapproche deux principes pouvant servir à l'établissement d'une plus juste distribution de la responsabilité : les « Equal per Capita Entitlements » (que je traduis par « principe égalitaire par unité de population ») (PUP), et le « Polluter Pays Principle » (ou principe du « pollueur-payeur ») (PPP) (section 1)⁴. Je tente de réfuter deux des plus fréquentes objections à la thèse de l'équité, à savoir une objection de nature intergénérationnelle et une objection basée sur l'exemption d'ignorance (sections 2 et 3). Je sou-

Change Policy : A Survey », Island Press, Washington D.C. 2002, p. 399. Par ailleurs, SINGER, citant Hayes et Smith, rappelle qu'avec 5 % de la population mondiale de 1950 à 1986, les États-Unis étaient responsables de 30 % des émissions cumulatives, alors que l'Inde, avec 17 % de la population mondiale, n'était responsable que de 2 % de ces émissions.

⁴Je laisse de côté les questions de l'équité de procédure, de l'équité participative dans les décisions voir John ASHTON et Xueman WANG, *Equity and climate in principle and practice*, dans *Beyond Kyoto - Advancing the international effort against climate change*, Pew Center on Global Climate Change working papers series 2003, pp. 73-8, et également la question de plus en plus discutée de l'adaptation. Beaucoup d'auteurs soutiennent en effet qu'il serait plus avantageux à l'économie mondiale d'assumer les frais de l'adaptation plutôt que de lui faire subir le choc d'une mitigation trop rapide des émissions. (Voir par exemple : Joseph ARVAI, Tomas KOONTZ, Paul ROBBINS, et al. (2006), *Economy, Politics and Institutions : from adaptation to adaptive management in climate change*, Climatic change, Vol. 78, N° 1, p. 226 ; Frans BERKHOUT, Julia HERTIN, David M. GANN, et al. (2006), *Learning to adapt : Organisational Adaptation to Climate Change Impacts*, Climatic Change, Vol. 78, N° 1, pp. 135-156). Ces questions sont fort importantes, mais ne font pas l'objet de la présente analyse : je pose la question de l'imputabilité et non de la meilleure stratégie pour lutter contre le réchauffement.

tiens que les pays industrialisés peuvent difficilement justifier leur refus d'accepter une plus grande part de responsabilité en rejetant toute considération sur les niveaux historiques d'émission de GES.

2 Intégration de deux approches de l'équité : le principe égalitaire par unité de population (PUP) et le principe du pollueur-payeur (PPP).

L'atmosphère – ici considérée pour sa capacité d'absorption des gaz à effet de serre (GES) – est une ressource naturelle mondiale qui, probablement davantage que n'importe quelle autre, peut être considérée comme un bien commun, c'est-à-dire un bien ne pouvant être exploité unilatéralement, sans contraintes ni égards aux droits d'autrui. Si certains la considèrent au même titre que d'autres ressources naturelles telles que les gisements miniers – dont la répartition est vraisemblablement le fruit de la loterie naturelle –, force est de constater que, contrairement à ces derniers, elle constitue un élément fluide qui ne s'arrête pas aux frontières et qui ne saurait, par conséquent, être l'objet d'une appropriation exclusive de la part d'aucun État. N'étant le bien de personne, elle est en quelque sorte le bien de chacun, de sorte que tous les individus devraient pouvoir émettre une quantité égale de GES. Or, en l'absence d'institutions cosmopolites effectives, qui attribueraient à chaque être humain de la terre un droit égal d'émission, il semble convenable de remettre ces crédits aux États et ce, proportionnellement à leur niveau de population respectif. Cette exigence est formulée dans le principe suivant :

- *Principe égalitaire par unité de population (PUP)* : Les émissions totales de GES d'un État doivent être proportionnelles à son niveau de population.

Autrement dit, le quota d'émissions, *par unité de population*, doit être le même pour tous les États.

Or, la distribution des émissions de GES des dernières années fut très inégalement répartie⁵. En 2004, soit l'année de publication des statistiques officielles les plus récentes, les émissions mondiales étaient en moyenne de 4,7 tonnes de CO₂ par personne (tCO₂/p). Les États-Unis étaient les plus grands émetteurs par personne⁶ avec 20,1 tCO₂/p (et par émissions totales avec 19,8 % des émissions mondiales). Les émissions du Canada atteignaient 17,2 tCO₂/p (mais représentaient 1,85 % des émissions mondiales), celles de l'Union Européenne (des 25), de 8,8 tCO₂/p (13,51 % des émissions mondiales). En comparaison, la moyenne des émissions était de 2,9 tCO₂/p pour les pays d'Asie, 2,3 tCO₂/p pour les pays d'Amérique du Sud et 0,9 tCO₂/p pour les pays d'Afrique Subsaharienne. Toujours en 2004, plus de 50 pays en voie de développement émettaient moins de 1 tCO₂/p.

Si l'on voulait maintenir une limite ferme des niveaux de GES au double des niveaux préindustriels – ce qui, selon les experts, constitue un seuil maximal permettant de mettre un frein au réchauffement climatique –, la moyenne mondiale des émissions devrait être stabilisée à des niveaux d'environ 0,3 tCO₂ par personne par an, et ce, pour une population mondiale anticipée d'environ 10 milliards d'habitants⁷. Ainsi faudrait-il, d'une part, tendre vers une égalisation des droits d'émissions des États *par personne*, et d'autre part, diminuer la quantité mondiale de GES émise.

⁵Les statistiques qui suivent sont tirées du *Climate Analysis Indicators Tool*, un outil d'analyse publié par le *World Resources Institute* (voir : <http://www.wri.org>).

⁶Pour être exact, les États-Unis, avec 20,1 tCO₂/p se situent au 7^e rang mondial en termes d'émissions par personne pour l'année 2004, précédés du Qatar (50,3 tCO₂/p), du Koweït (28,6 tCO₂/p), du Luxembourg (25,8 tCO₂/p), du Brunei (24,4 tCO₂/p), des Émirats Arabes Unis (24,1 tCO₂/p), et du Bahreïn (22,9 tCO₂/p). On peut, à première vue, être impressionné par ces chiffres, mais si on les rapporte aux pourcentages des émissions mondiales (qui sont respectivement de 19,80 % pour les É.-U., et de 0,13 %, 0,24 %, 0,04 %, 0,03 %, 0,35 % et 0,06 % pour les pays suivants), alors il devient plus que raisonnable de considérer les É.-U. comme les premiers émetteurs *significatifs* en termes d'émissions par personne.

⁷Paul BAER, et al., *Equity and Greenhouse Gas Responsibility*, dans *Science*, vol. 289, 2000, p. 2287.

Cette double exigence est prise en considération dans le principe dit « Contraction and Convergence » initialement proposé par Aubrey Meyer⁸ qui, à la notion de proportionnalité, ajoute l'impératif de diminuer les émissions totales. Ce principe veut que, d'une part, les émissions par personne des différents États tendent vers une cible commune jusqu'à atteindre, idéalement, l'égalité (quoique cette dernière ne soit pas une exigence *sine qua non* et que les cibles à atteindre, le temps alloué, ainsi que les valeurs de « convergences » soient sujets à négociation) ; il requiert, d'autre part, que les émissions mondiales soient réduites au fil du temps. Notons que la « contraction » – et c'est tout l'intérêt du principe de Meyer dans le cadre qui m'intéresse – serait grandement facilitée si les accords internationaux tendaient vers une distribution plus égalitaire des droits d'émissions par personne, car une telle distribution, combinée à une diminution appropriée de la quantité moyenne de GES émise par personne, aurait un impact significatif sur les quantités de GES émises mondialement.

Toutefois, si la distribution des émissions de GES est très inégale, la répartition des cibles à atteindre l'est aussi. Le protocole de Kyoto établit les limites d'émission des pays développés en fonction de leurs niveaux de 1990⁹, de sorte qu'il ne contribue pas vraiment à redresser les inégalités enracinées dans le passé. Comme le font remarquer Baer, Neumayer et beaucoup d'autres, en basant les limites d'émissions futures sur les niveaux de 1990, le protocole de Kyoto favorise,

⁸ASHTON et WANG, *Op. cit.*, p. 69.

⁹L'article 3 du protocole de Kyoto reconnaît une responsabilité commune, mais différenciée des différents États : seuls les pays développés ont l'obligation de réduire leurs émissions de GES d'au moins 5% par rapport à leur niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012 ; les pays en voie de développement peuvent quant à eux accroître leurs émissions sans restriction (NU (1998)). Mais comme remarque Neumayer : "neither the Framework Convention nor the Kyoto Protocol include any commitment of developed countries to eventually accept an allocation rule based on equal per capita emissions, let alone accept accountability for historically unequal emissions. It is therefore far from certain that the developed countries are willing to abandon inequalities in greenhouse gas emissions in their favour" cité par NEUMAYER, *op. cit.* 191.

en fait, les États dont les émissions sont historiquement élevées et pénalise, à l'inverse, ceux dont les émissions sont faibles¹⁰ – voir inexistantes en comparaison.

Remarquons que le protocole, qui refuse déjà une application du PUP qui ne s'appliquerait qu'aux émissions *présentes*, reconnaîtrait encore moins une version de ce principe qui tiendrait compte de la responsabilité *passée* des différents États. Je réfère par la suite à ce principe « historique » par « PUPH » pour le distinguer de sa version strictement « présente » et le définit comme suit¹¹ :

- *Principe égalitaire par unité de population (version historique) (PUPH)* : Les émissions totales de GES d'un État couvrant une période historique déterminée doivent être proportionnelles au niveau moyen de population couvrant cette même période¹².

Un tel principe aurait pour conséquence que les États qui ont, par le passé, émis une quantité de GES dépassant leur allocation par unité de population, devraient avoir une allocation inférieure dans le futur et vice-versa.

Passons maintenant à l'analyse d'un second principe, connu sous le nom de principe du pollueur-payeur (PPP). Il est à noter que ce dernier, qui fut recommandé par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) en 1972, est d'abord et avant tout un principe de nature économique. En abrégé, il stipule que les coûts d'une activité polluante devraient être internalisés par celui qui pollue, de telle sorte que les pollueurs ne soient pas injustement

¹⁰BAER, et al. *op. cit.*, p. 2287, et Eric NEUMAYER, *In defence of historical accountability for greenhouse gas emissions*, dans *Ecological Economics*, vol. 33, no. 2, 2000, p. 187.

¹¹Je m'inspire ici des travaux de NEUMAYER qui a formulé une version de ce principe dans un article intitulé « In defence of historical accountability for greenhouse gas emissions » voir NEUMAYER, *ibid.*

¹²Ici, certains pourraient relever la difficulté de déterminer une période historique de rétroactivité, ou encore, la manière d'intégrer les fluctuations historiques de la population dans le calcul d'un niveau moyen. Mais, les Nations Unies collectent des données très pertinentes pouvant être utilisées pour ces calculs. Mon propos n'est pas d'entrer dans des considérations d'ordre technique, mais de montrer la plausibilité théorique de ce principe d'équité.

avantagés sur la scène économique mondiale¹³. Je reformule ici le PPP de manière à mettre en relief la dimension de l'*imputabilité* qui retient ici mon attention :

- *Principe du pollueur-payeur (PPP)* : Les conséquences d'une activité polluante sont *directement imputables* à l'acteur qui cause cette pollution.

Dans *Global Environment and International Inequality*, Henry Shue propose trois principes d'équité dont le premier est analogue au PPP. Selon lui, il est juste que les pays développés qui, par leur activité industrielle et le style de vie qui l'accompagne, ont endommagé l'atmosphère, portent une responsabilité plus importante que les autres, et ce, proportionnellement aux dommages causés :

When a party has in the past taken an unfair advantage of others by imposing costs upon them without their consent, those who have been unilaterally put at a disadvantage are entitled to demand that in the future the offending party shoulder burdens that are unequal at least to the extent of the unfair advantage previously taken, in order to restore equality¹⁴.

Toutefois, Shue déclare que son principe est plus fort que le PPP, car ce dernier ne concernerait que le futur¹⁵. Il est vrai que le PPP, tel que formulé, ne spécifie pas, à première vue, s'il requiert une ap-

¹³ELLIOTT, *op. cit.*, p.143. La communauté internationale, au sommet de la Terre de Rio en 1992, se mit également d'accord sur le fait que les États pollueurs devraient être tenus responsables des conséquences transfrontalières de leur pollution. Elle reformule le PPP en ces termes : « national authorities should endeavour to promote the internalisation of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment » ELLIOTT, *op. cit.*, 143.

¹⁴HENRY SHUE, *Global Environment and International Inequality*, dans *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), vol. 75, no. 3, 1999, p. 534.

¹⁵SHUE affirme : "This principle of equity should be distinguished from the considerably weaker-because entirely *forward-looking*-polluter pays principle' (PPP), which requires *only* that all future costs of pollution (in production or consumption) be henceforth internalized into prices", *Ibid.*, p. 534 (je souligne).

proche historique ou anhistorique, mais il me semble que l'exigence même de remonter aux acteurs qui ont causé un tort rend la première alternative plus plausible. Si l'on prend le PPP au sérieux, on doit admettre que les acteurs tenus pour responsables de remédier aux conséquences des changements climatiques sont ceux qui y ont *causalement* contribué, de sorte qu'il m'apparaît également nécessaire d'étendre la responsabilité des acteurs aux activités *passées*. Je m'inspire ici de l'approche historique du PUP développée par Neumayer pour formuler, de manière analogue, une clause de régression historique pour le PPP :

- *Principe du pollueur-payeur (version historique) (PPPH)* : Les conséquences d'une activité polluante, que cette dernière ait cours dans le présent ou ait eu cours dans le passé, sont directement imputables à l'acteur qui cause ou qui a causé cette pollution.

L'application du PPPH à la problématique des changements climatiques semble tout à fait congruente et complémentaire à celle du PUPH. La différence entre ces deux principes tient à ce que le premier, qui concerne l'imputabilité, relève du domaine de la justice réparatrice – la réparation pouvant prendre plusieurs formes : aide financière, matérielle ou technologique à ceux qui devront s'adapter aux conséquences des changements climatiques. Le second, quant à lui, relève à proprement parler de la justice distributive : il propose, *dans le présent*, une répartition équitable des droits d'émissions (PUP) ; ou, prenant acte de l'iniquité historique des émissions de GES, il exige une mitigation des droits d'émissions des pays qui, *dans le passé*, ont le plus contribué au réchauffement climatique (PUPH).

Si PPPH et PUPH posent le problème différemment, ils peuvent néanmoins être invoqués à la défense de la thèse selon laquelle les inégalités historiques ont été perpétuées au profit des pays développés et au détriment des pays sous-développés et en voie de développement.

Avant de répondre à deux objections posées à cette thèse, il est intéressant de remarquer que PPP et PUP (et leurs versions historiques PPPH et PUPH) souscrivent à une approche principalement *causale*

de la responsabilité, c'est-à-dire une approche qui établit la responsabilité en fonction du lien de cause à effet entre l'action d'un agent et ses conséquences climatiques. Certaines objections à de telles approches vont tenter de remettre en question les bases scientifiques sur lesquelles nous affirmons la responsabilité historique des pays industrialisés, en niant, par exemple, le rôle déterminant que jouent les GES d'origine anthropique dans le dérèglement du climat. L'examen de ce débat scientifique dépasse ici ma compétence : je me fie aux conclusions du dernier rapport du GIEC, d'après lequel le réchauffement climatique est désormais un fait « incontestable » qui est « fort probablement » relié aux activités humaines¹⁶.

Toutefois, bon nombre des détracteurs des principes que je viens d'exposer ne contestent pas ce lien de causalité et concèdent qu'il existe effectivement une *responsabilité causale* des pays industrialisés. Ils refusent néanmoins d'admettre leur *responsabilité morale* et, par conséquent, les obligations qui en découlent¹⁷. Ils soutiennent donc que le lien de causalité n'est pas suffisant pour établir l'imputa-

¹⁶La fiabilité du GIEC ainsi que son autorité scientifique tiennent notamment au fait que cet organe de l'ONU regroupe l'élite scientifique d'une quantité impressionnante de pays et produit les rapports par consensus, c'est-à-dire que les énoncés doivent être reconnus par tous les membres concernés. Le 4e rapport du GIEC qui vient tout juste de paraître, ne conteste plus l'origine anthropique et la répartition historique des émissions de GES : « Global atmospheric concentrations of carbon dioxide, methane and nitrous oxide have increased markedly as a result of human activities since 1750 and now far exceed pre-industrial values determined from ice cores spanning many thousands of years. The global increases in carbon dioxide concentration are due primarily to fossil fuel use and land use change, while those of methane and nitrous oxide are primarily due to agriculture ». En ce qui regarde le lien entre la hausse de concentration et l'activité humaine, il le pose comme suit : « the understanding of anthropogenic warming and cooling influences on climate has improved [...], leading to very high confidence that the global average net effect of human activities since 1750 has been one of warming » où « very high confidence » signifie une probabilité de 90 % (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Summary for Policymakers - Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change : The Physical Science Basis*. 2007, p. 2, Disponible à http://www.ipcc.ch/WG1_SPM_17Apr07.pdf).

¹⁷Pour la distinction entre responsabilité morale et responsabilité causale, je m'inspire d'un article de David Miller intitulé : « Distributing Responsibilities » (in Andrew KUPER, *Global responsibilities : who must deliver on human rights ?*, New York, Rout-

bilité d'un agent (en l'occurrence, d'un État). Passons maintenant en revue ce type d'objection morale.

3 Réfutation de l'objection intergénérationnelle.

L'objection que je qualifie d'« intergénérationnelle » pose le problème suivant au PPPH : qui devrait payer pour des pollueurs qui ne vivent plus ? Le fait de tenir la génération actuelle responsable des torts causés par les générations passées peut en effet sembler contraire à ce principe, dans la mesure où celui-ci exige que ce soit le pollueur *effectif* qui assume les coûts. Autrement dit, le pollueur ne peut être tenu responsable que des torts qu'il a lui-même causés. Selon le PPPH, il serait par exemple juste de dire que des Européens ou des Américains vivant *actuellement* sont responsables des émissions de GES *actuelles*, mais il serait injuste de les tenir responsables pour des torts causés avant qu'ils ne soient nés, notamment en raison d'un principe de sens commun selon lequel un acteur ne peut être tenu pour moralement responsable des conséquences dommageables de l'action d'un tiers s'il n'était pas en mesure de s'opposer à cette action. Il y a bien sûr plusieurs réponses possibles à l'objection intergénérationnelle.

Selon Shue, l'objection au PPP, bien qu'elle ne présente aucun problème en elle-même, est inadéquate, car il est faux d'affirmer que la génération actuelle est sans lien avec les précédentes :

[...] that principle is largely irrelevant to the case at hand, because one generation of a rich industrial society is not unrelated to other generations past and future. All are participants in enduring economic structures. Benefits and costs, and rights and responsibilities, carry across generations¹⁸.

ledge, 2005, xxii, 283 p.). Miller établit cette distinction dans un contexte très général, mais elle me semble pertinente aux problématiques environnementales « globales ».

¹⁸SHUE, *op. cit.*, p. 536.

C'est parce que la génération présente est non seulement *liée*, mais en plus, qu'elle *profite* des activités industrielles des générations passées (et des hauts taux de GES qui en ont résulté) qu'elle doit porter la responsabilité des actions de ses ancêtres. Ainsi Neumayer remarque-t-il avec raison :

The fundamental counter-argument against not being held accountable for emissions undertaken by past generations is that the current developed countries readily accept the benefits from past emissions in the form of their high standard of living and should therefore not be exempted from being held accountable for the detrimental side-effects with which their living standards were achieved¹⁹.

Caney, pour sa part, préfère remplacer le PPP par ce qu'il nomme le « Beneficiary Pays Principle » (BPP) de manière à contourner l'objection intergénérationnelle :

[The BPP] would justify imposing a burden on someone who cannot, in any conceivable sense, be said to have brought about an environmental bad but who nonetheless benefits from the policy that caused the environmental bad. In such a case that person is not a polluter but a beneficiary. Thus, according to the PPP, they should not be allocated a duty to make a contribution to cover the environmental bad ; according to the BPP, however, they should²⁰.

Cette distinction est très pertinente d'un point de vue théorique, mais il est probable qu'en pratique, PPP et BPP auraient tous deux pour effet de condamner les bénéficiaires, contrairement à ce qu'affirme Caney, notamment en raison du fait que ceux qui bénéficient des émissions du passé sont aussi les plus grands pollueurs du présent.

¹⁹NEUMAYER, *op. cit.*, p. 189.

²⁰Simon CANEY, *Cosmopolitan Justice, Responsibility, and Global Climate Change*, dans *Leiden Journal of International Law*, vol. 18, no. 4, 2005, p. 757.

Certains pourraient remarquer qu'avec l'émergence de la Chine et de l'Inde, la donne a changé. Il est vrai que la Chine est de loin le plus grand émetteur des pays en voie de développement et le seul pays qui pourra égaler et surpasser les États-Unis d'ici 2010 (du point de vue, bien sûr, des émissions totales et non des émissions par unité de population). Toutefois, s'il est vrai qu'en 2004, la différence d'émission entre les É.-U. et la Chine n'était que de 2,3 % (les É.-U. ayant émis 19,8 % des émissions mondiales contre 17,5 % pour la Chine), il ne faut pas oublier que pour la période 1950-2000, les émissions cumulatives furent de 186 669 mégatonnes de GES pour les É.-U. contre 109 645 mégatonnes pour la Chine²¹ (soit 17,15 % contre 10,07 % des émissions historiques totales), ce qui constitue, me semble-t-il, une différence notable. En outre, si l'on ramène les émissions totales à une moyenne *par personne* selon les exigences du PUP comme je l'ai fait précédemment, il est clair que les É-U dépassent de très loin la Chine (20,1 tCO₂/p contre 4 tCO₂/p en 2004) ; et si, de surcroît, l'on faisait une moyenne historique en accord avec le PUPH, cet écart ne ferait que s'amplifier. Comme l'affirme Singer :

[...] at present rates of emissions [...] including [...] changes in land use [...] contributions of the developing nations to the atmospheric stock of GHG will not equal the built-up contributions of developed nations until about 2038. If we adjust [...] for population – per person contributions [...] – the answer is : not for at least another century²².

Je ne tente pas ici de défendre un quelconque droit de la Chine à émettre autant (ou plus) de GES que les États-Unis. Il est vrai que les émissions totales de la Chine ont subi une augmentation fulgurante au cours des dernières années et qu'elles continueront d'augmenter avec la croissance démographique et le développement, de sorte qu'il lui faut impérativement miser sur l'énergie propre et efficace.

²¹Ici encore, ces statistiques sont tirées du *Climate Analysis Indicators Tool* du *World Resources Institute*.

²²SINGER, *op. cit.*, pp. 14-50.

Mais revenons à l'objection intergénérationnelle. Caney établit, à son sujet, une distinction fort intéressante en constatant que sa force tient à son caractère *individualiste* : les acteurs dont on cherche à établir la responsabilité sont des individus qui ne sont pas les pollueurs effectifs, ceux-ci ne vivant plus actuellement. Or, l'objectif n'est pas tant d'appliquer le PPP (ou le BPP) à des individus qu'à des *collectivités* telles que des nations, des États, ou des corporations, qui elles, perdurent :

Suppose, for instance, that there is in existence a long-standing corporation. We might argue, in a collectivist vein, that if this entity has emitted high levels of carbon dioxide in the past then it should foot the bill now. The individual decision-makers of the time might be long gone but the corporation persists²³.

En somme, il existe au moins deux façons de répondre à l'objection intergénérationnelle tout juste exposée. La première réponse, de nature *individualiste*, consiste à dire que les individus d'aujourd'hui sont responsables des torts commis par leurs ancêtres parce qu'ils ont bénéficié de la croissance économique à l'origine de la pollution. La seconde réponse, de nature *collectiviste*, élimine en quelque sorte la prémisse de l'objection, à savoir que le pollueur n'est plus en vie, en affirmant que les plus grands responsables du réchauffement climatique sont des entités collectives qui existent encore aujourd'hui. Passons maintenant à un second type d'objection, basé sur le recours à la présomption d'ignorance.

4 Réfutation de l'exemption d'ignorance.

Selon l'exemption d'ignorance, il serait injuste d'imposer des coûts à ceux qui, dans le passé, ont émis de larges quantités de GES sans être informés des effets de leurs activités sur l'atmosphère terrestre. Après tout, comme le dit Caney,

²³CANEY, *op. cit.*, p. 758-60.

what if someone did not know that performing a certain activity (such as burning fossil fuels) was harmful? And suppose, furthermore, that there was no way in which they could have known that it was harmful. In such a situation their ignorance is excusable and it seems extremely harsh to make them pay for something that they could not have anticipated²⁴.

La question se pose immédiatement de savoir à partir de quelle date il devient impossible d'invoquer l'exemption d'ignorance, étant donné la consolidation des connaissances scientifiques. La plupart des auteurs, dont Singer²⁵, s'entendent pour fixer cette date aux alentours de 1990 – ce qui correspond en fait à la date du premier rapport du GIEC. Neumayer établit quant à lui la date limite à 1985²⁶. Mais il est sans doute possible de repousser cette échéance encore plus loin, étant donné que les recherches en climatologie sur les effets des activités humaines remontent, à tout le moins, aux années 50.

Quoi qu'il en soit, certains répondent parfois à l'objection de l'ignorance en faisant valoir la confusion qu'elle établit entre les notions juridiques de *dommages punitifs* et d'*imputabilité*. Comme le fait remarquer Shue, il serait en effet injuste de *punir* quelqu'un pour des effets qu'il n'a pas pu prévoir en raison de son ignorance, mais il est néanmoins juste et même courant d'imputer ces effets à la personne qui en est causalement responsable, quand bien même ceux-ci auraient-ils été imprévisibles²⁷. Selon ce raisonnement, il serait donc injuste d'imposer des dommages punitifs aux émetteurs historiques de GES, mais il ne serait pas injuste de leur demander d'assumer le coût de leur pollution.

Neumayer propose une distinction similaire en soutenant que l'objection de l'ignorance fait amalgame des notions de culpabilité

²⁴ *Ibid.*, p. 761.

²⁵ Pour des raisons pratiques, Singer propose la date limite de 1990, mais n'endosse pas pour autant l'objection de l'ignorance (voir SINGER, *op. cit.*, p. 43-48).

²⁶ NEUMAYER, *op. cit.*, p. 188.

²⁷ SHUE, *op. cit.*, p. 535.

morale et de responsabilité et qu'en droit, l'ignorance n'exempte pas toujours de l'imputabilité :

It is an established principle of the legal system of almost every country that ignorance does not exempt one from liability for damage caused in the case of civil law or from punishment in the case of criminal law²⁸.

Le fait qu'un tort soit causé de manière délibérée est une chose, l'imputabilité en est une autre : selon cette approche, un agent doit assumer la responsabilité de ses actes même s'il ne peut en prévoir toutes les conséquences, et même s'il n'a aucune idée des mesures réparatrices qui pourront être prises par la suite.

Une seconde réponse, qui à mon avis est plus convaincante, peut être apportée à l'objection de l'ignorance : même s'il n'y avait pas de consensus officiel tel que celui du GIEC avant les années 1990, il n'en demeure pas moins qu'il y avait de très fortes raisons de penser que les activités humaines affectaient le climat, de sorte que les autorités de l'époque auraient dû, même dans le doute, réduire leurs activités. Shue exprime une telle réponse en ces termes :

[...] undeniably, the industrial states' contributions to global warming have continued unabated long since it became impossible to plead ignorance. It would have been conceivable that as soon as evidence began to accumulate that industrial activity was having a dangerous environmental effect, the industrial states would have adopted a conservative or even cautious policy of cutting back greenhouse-gas emissions or at least slowing their rate of increase. For the most part this has not happened²⁹.

Le principe de politique environnementale que Shue évoque est plus généralement connu sous le nom de *principe de précaution*. S'il fallait attendre, au sein de la communauté scientifique, l'émergence d'un

²⁸NEUMAYER, *op. cit.*, p. 188.

²⁹SHUE, *op. cit.*, p. 536.

consensus ferme et tranché à propos des conséquences environnementales néfastes d'une activité, il serait souvent trop tard pour agir de façon préventive, de sorte que des dommages irréversibles pourraient être occasionnés. Pour résoudre cette difficulté, le principe de précaution fut adopté dans un certain nombre de déclarations et de traités officiels³⁰. Dans sa forme générale, il s'énonce comme suit :

Where there is reason to regard a substance or process as environmentally damaging, preventive action or regulation should be undertaken despite the absence of scientific certainty³¹.

Par conséquent, même s'il était vrai que les pays développés n'avaient aucune évidence des causes anthropiques du réchauffement climatique avant les années 1985-90, il n'en demeure pas moins qu'ils avaient certainement d'assez bonnes raisons de penser que ces deux phénomènes étaient sans doute liés. Ils auraient alors dû limiter leurs émissions de GES en vertu du principe de précaution. Cela n'ayant pas été fait, il serait par conséquent justifié, selon ce même principe, de leur faire porter une part (dont les critères de proportionnalité seraient à définir en vertu, par exemple, du degré de négligence) de l'imputabilité des coûts du réchauffement climatique.

5 Conclusion

Dans cet article, j'ai reformulé deux principes de justice en matière de changements climatiques, de manière à montrer la nécessité d'adopter une approche historique de l'équité. Pris conjointement, les principes que j'ai désignés par PUPH et PPPH convergent vers la thèse égalitaire selon laquelle les pays développés se doivent de compenser les pays sous-développés ou en voie de développement

³⁰Notamment dans le « World Charter for Nature » de l'assemblée générale des Nations Unies de 1982, dans la Déclaration de Londres de 1987 sur la protection de la mer du Nord et dans la déclaration de Rio de 1992.

³¹Robin ATTFIELD, *Global warming : principles for a possible agreement*, dans *Environmental ethics*, Polity Press, Cambridge, 2003, p. 144.

– que cette compensation prenne la forme d’une redistribution des crédits d’émissions (PUPH) ou d’un dédommagement matériel, technologique, ou financier (PPPH). En fait, PPPH consolide l’idée d’une répartition des permis d’émissions proportionnelle à la population (PUPH) en montrant qu’historiquement, les pays riches ont largement hypothéqué la possibilité, pour les pays pauvres, d’utiliser leur part de cette ressource commune que constitue l’atmosphère.

Certains trouveront peut-être que PUPH et PPPH sont des principes de distribution beaucoup trop exigeants (en particulier pour le premier qui, par définition, est un principe égalitaire) ; mais ils concéderont sans doute que le protocole de Kyoto, loin d’incarner cet idéal d’égalité, est largement dilué par le compromis politique. Et pourtant, les États-Unis ne se sont pas contentés de rejeter toute forme de compensation historique (tel que l’exigerait PPPH) ; ils ont également refusé le premier pas vers une répartition plus équitable qui ne tienne compte que des émissions présentes (tel que l’exigerait PUP) en se désistant du protocole de Kyoto en 2001. Il est clair que les États-Unis portent la plus grosse part de l’imputabilité historique et ne peuvent se désengager unilatéralement des ententes internationales en prétextant que d’autres pays ne s’engagent pas. Mais la position canadienne est à peine plus enviable. Bien que le gouvernement de Jean Chrétien ait ratifié le protocole en décembre 2002, ce dernier n’entra en vigueur qu’en février 2005, année pour laquelle les émissions de GES du Canada s’élevaient à 747 mégatonnes d’équivalent de CO₂, soit 32 % au dessus de l’objectif de Kyoto ! Le plan Baird, paru en avril 2007 sous le gouvernement Harper, renonça officiellement à l’idée à d’atteindre la cible de 6 % sous les niveaux de 1990³².

D’autres pourraient continuer de croire que les États (ou les multinationales) ne pouvaient pas, jusqu’à très récemment, prévoir les conséquences de leur activité industrielle. Toutefois, il apparaît raisonnable de considérer que des agents collectifs, qui disposent souvent de moyens techniques et financiers appréciables, portent égale-

³²Dominique FORGET, *Perdre le Nord ?*, Montréal, Boréal, Névé, 2006, pp. 162-88.

ment d'exigeantes obligations. Pourrait-on alors y voir, au-delà de la simple incapacité, un cas plus grave de négligence ?

Mais supposons que les réponses que j'ai présentées à la section 3 de ce texte parviennent à invalider l'exemption d'ignorance. On pourrait néanmoins remarquer qu'elles n'établissent pas pour autant la *responsabilité morale* des agents. Cela dit, mon but n'était pas tant de montrer la responsabilité morale des États de manière isolée que leur *imputabilité*, c'est-à-dire l'obligation de réparer les torts qu'ils ont commis. Étant donné l'urgence particulière de la question climatique, la *responsabilité causale* semble ainsi suffisante. La communauté internationale n'a aucun intérêt à rendre les critères d'imputabilité toujours plus exigeants et à risquer ainsi de faire en sorte que certains torts ne soient jamais réparés. Cette conclusion est d'autant plus crédible qu'en l'occurrence, les pays riches ne sont pas seulement ceux qui ont le plus contribué au dérèglement du climat ; ils sont aussi ceux qui présentent les capacités d'action les plus importantes. Enfin, affirmer l'imputabilité des pollueurs historiques est une manière de reconnaître qu'il est nécessaire pour les acteurs internationaux d'internaliser les coûts environnementaux de leurs activités économiques.

La période de couverture du protocole de Kyoto se termine en 2012. Pour être efficace, le prochain accord devra nécessairement miser sur la participation de tous. Peut-être que cela devra passer par le renforcement des institutions de droit international limitant la souveraineté des États en matière d'environnement. Quoi qu'il en soit, la question d'une répartition équitable de la responsabilité demeurera centrale, car force est de constater que les inégalités à l'échelle internationale se traduisent toujours par des dommages irréversibles à l'environnement.

BIBLIOGRAPHIE

ASHTON, John et Xueman WANG, « Equity and Climate in Principle and Practice », dans *Beyond Kyoto - Advancing the International Effort Against Climate Change*, Pew Center on Global Climate Change, 2003, p. 61-84.

- ATTFIELD, Robin, *Environmental Ethics*, Cambridge, Polity Press, 2003.
- BAER, Paul, « Éthique et rationalité », dans *Climate Change Policy: A Survey*, éd. par S.H. SCHNEIDER, A. ROSENCRAZ et J.O. NILES, Washington D.C., Island Press, 2002.
- BAER, Paul, John HARTE, Barbara HAYA et et AL., « Equity and Greenhouse Gas Responsibility », dans *Science* 289.5488, 2000, p. 2287.
- CANEY, Simon, « Cosmopolitan Justice, Responsibility, and Global Climate Change », dans *Leiden Journal of International Law* 18.4, 2005, p. 747–775.
- CLIMATE CHANGE (IPCC), Intergovernmental Panel on, « Summary for Policymakers - Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change : The Physical Science Basis », dans, 2007 , URL : http://www.ipcc.ch/WG1_SPM_17Apr07.pdf.
- ELLIOTT, Lorraine, *The Global Politics of the Environment*, New York, New York University Press, 2004.
- FORGET, Dominique, *Perdre le Nord?*, Montréal, Boréal, 2007.
- KUPER, Andrew, *Global Responsibilities : Who Must Deliver on Human Rights?*, New York, Routledge, 2005.
- *One World : The Ethics of Globalization*, New Haven, Yale University Press, 2005.
- NATIONS UNIES, Organisation des, « Protocole de Kyoto à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques. », dans, 1998 , URL : <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>.
- NEUMAYER, Eric, « In Defence of Historical Accountability for Greenhouse Gas Emissions », dans *Ecological Economics* 33.2, 2000, p. 185–192.
- SHUE, Henry, « Global Environment and International Inequality », dans *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)* 75.3, 1999, p. 531–545.