

Facteurs de progrès en coopération internationale pour l'environnement : essai en marge d'études récentes

Philippe Le Prestre, Janet Welsh Brown, Peter M. Haas, John McCormick and Oran R. Young

Volume 22, Number 1, 1991

XX^{ème} anniversaire d'*Études internationales*

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702797ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702797ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Le Prestre, P., Brown, J. W., Haas, P. M., McCormick, J. & Young, O. R. (1991). Facteurs de progrès en coopération internationale pour l'environnement : essai en marge d'études récentes. *Études internationales*, 22(1), 163-174. <https://doi.org/10.7202/702797ar>

LIVRES

1. Étude bibliographique

Facteurs de progrès en coopération internationale pour l'environnement: Essai en marge d'études récentes*

Philippe Le PRESTRE**

En 1987, la Commission des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (dite Commission Brundtland) concluait son rapport par une liste prévisible de recommandations destinées à encourager la prise de conscience écologique, à améliorer l'efficacité des programmes de protection, et à assurer un développement durable.¹ Le salut passerait par une plus grande coopération internationale sur la définition des problèmes et de leurs solutions, et par l'émergence d'une volonté politique qui se traduirait par la prise en charge, par les pays industrialisés, d'une grande partie des coûts supplémentaires encourus par les pays en voie de développement (PVD). Il faudrait réorienter l'aide internationale, renforcer les traités, identifier de nouvelles sources de financement automatique, et élargir le rôle des organisations non gouvernementales (ONG).

Ces mesures sont cependant difficiles à mettre en œuvre, et supposent résolu le problème politique fondamental. Le rapport suggère qu'une conscience écologique plus développée améliorera la coopération internationale, mais des études récentes sous-entendent qu'à court terme l'inverse est plus probable. Les obstacles ne disparaîtront pas d'eux-mêmes. Le débat a en fait peu changé en vingt ans. Les PVD sont toujours inquiets des conséquences politiques et économiques liées à l'élargissement de l'ordre du jour écologique et aux solutions offertes. Toutefois,

* BROWN, Janet Welsh, ed. *In the U.S. Interest: Resources, Growth, and Security in the Developing World*. Boulder, Co: Westview Press/World Resources Institute, 1990, 228p.

HAAS, Peter M. *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*. New York, Columbia University Press, 1990, 303p.

McCORMICK, John. *Reclaiming Paradise: The Global Environmental Movement*. Bloomington, Indiana University Press, 1989, 259p.

YOUNG, Oran R. *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca, Cornell University Press, 1989, 248p.

** Professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

1. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*. Oxford and New York, Oxford University Press, 1987.

l'absence d'un internationalisme hautement développé n'exclut pas une évolution positive, que McCormick décrit en détail.² Des études récentes éclairent utilement les paramètres d'une plus grande coopération internationale pour l'environnement.

I - La nature politique des problèmes de l'environnement

De toute évidence, la coopération internationale pour la protection de l'environnement ne peut qu'être le résultat d'un processus politique, c'est-à-dire, de tentatives de concilier des valeurs et des objectifs souvent conflictuels. Les accords de coopération incarnent rarement les mesures scientifiques les plus appropriées. Ils participent, au contraire, d'un système international où la politique tente avant tout de réconcilier sécurité, autonomie, bien-être, et latitude. Dans la recherche simultanée du bien national et du bien commun, des facteurs culturels, idéologiques, politiques, ou économiques amènent les États à s'opposer sur les buts et instruments pertinents. Par exemple, tous les pays méditerranéens voulaient profiter d'une mer plus propre, mais cet intérêt commun n'empêcha pas de profonds désaccords sur le type de polluants à contrôler, ou sur la distribution des coûts correspondants (Haas, p. 68). Un État peut même hésiter à fournir des données scientifiques de peur de se retrouver responsable d'une grande proportion de la pollution ambiante ; ce fut notamment le cas des émissions françaises de radionucléides (Haas, p. 81). Puisque les États ne peuvent compter que sur eux-mêmes pour leur sécurité et bien-être, la destruction de l'écosystème est intimement liée à des préoccupations politiques importantes telles que la défense, la stabilité intérieure, ou les intérêts économiques.

Les difficultés politiques commencent avec la définition du problème. S'il réussit à imposer la sienne, un État peut structurer le débat en sa faveur, propager ses propres valeurs, et faire adopter ses solutions favorites. La géographie, l'histoire et la culture, autant que les intérêts économiques et politiques, conduisent à préférer différentes priorités écologiques et instruments politiques. La controverse actuelle entre limiter les émissions ou accorder un droit à polluer pour lutter contre l'effet de serre illustre ces différences.

Ainsi, les PVD privilégient les subventions (par les pays riches), ou l'imposition (des firmes multinationales), alors que les pays industrialisés penchent, soit vers la réglementation (qui assure l'application de règles uniformes et la réalisation d'objectifs précis, mais qui exige une administration capable de les appliquer efficacement et équitablement), soit vers une extension des droits de propriété. Les PVD ont insisté sur les problèmes écologiques liés à la pauvreté, alors que les pays industrialisés sont plus attachés à la lutte contre les pollutions dues aux activités industrielles.

L'incertitude scientifique ajoute souvent aux difficultés d'arriver à un accord.³ Sans identification claire de la menace ou de son urgence, l'attente est rentable : pourquoi se créer de nouveaux conflits ? Comment justifier une décision d'investir

2. Voir également l'ouvrage très détaillé de Lynton K. CALDWELL, *International Environmental Politics*, 2nd édition. Columbia, University of South Carolina Press, 1990.

3. Voir à ce sujet, Eugene B. SKOLNIKOFF, «The Policy Gridlock on Global Warming,» *Foreign Policy*, N° 79, 1990, pp. 77-93.

des ressources limitées dans des domaines dont l'importance et l'impact ne sont pas clairement démontrés, alors que les urgences semblent si grandes dans d'autres secteurs ? Les gouvernements s'attaquent aux problèmes environnementaux qui promettent des bénéfices rapides, et résistent à toute dépense immédiate visant des bénéfices problématiques, comme en témoigne la lutte contre les pluies acides ou le réchauffement de la planète (McCormick 1989, pp. 185-186). De plus, le niveau de risque acceptable est aussi fonction de variables politiques, culturelles et sociales.

Paradoxalement, l'incertitude scientifique peut aussi jouer en faveur de la coopération. Ce n'est qu'après des études systématiques que l'on s'aperçut que la Méditerranée n'était pas aussi moribonde qu'on le pensait au début des années 1970. Les négociations étaient cependant déjà bien lancées (Haas, p. 104). Le protocole de Montréal de 1987 a montré qu'un accord préventif était possible, même en l'absence de connaissances précises (McCormick, p. 189). Haas (p. 70) rapporte que les fonctionnaires du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), sachant bien que les courants n'étaient pas capables de transporter les polluants de l'autre côté du bassin méditerranéen, mais désireux de parvenir à un accord global, «sourirent et opinèrent de la tête quand d'autres caractérisaient la pollution méditerranéenne comme un problème commun.» Cette fausse perception permit d'arriver à un accord, tout en renforçant la position des pays d'Afrique du Nord.

Des connaissances précises peuvent même faire obstacle à une entente générale. Oran Young suggère qu'un «voile d'incertitude» est quelquefois nécessaire afin de compliquer l'évaluation précise d'accords spécifiques (Young, p. 231). Pour éviter que certains pays méditerranéens soient clairement identifiés comme de gros pollueurs, les experts techniques fusionnèrent les données nationales sur les sources terrestres de pollution afin d'obscurcir la responsabilité de chacun (Haas, p. 102). Les États se méfient souvent des études scientifiques et ne veulent pas trop en savoir. Les pays industriels (Italie, France, Espagne) ont empêché la poursuite d'études impartiales sur la circulation, la distribution et l'impact de leurs polluants sur les côtes méditerranéennes (Haas, p. 101). La France a bloqué le financement d'études dont les résultats pourraient affaiblir sa position au sein des négociations relatives à la nature des polluants et à leur circulation (Haas, pp. 101, 112).

L'origine des connaissances importe aussi beaucoup. Le PNUE servit de tampon entre le Nord et le Sud lors des négociations sur la Méditerranée. Les PVD respectaient son impartialité et acceptaient généralement sa documentation, alors que la même information scientifique soumise par la France eût été suspecte (Haas, p. 82). Les États africains craignaient que les activités scientifiques internationales près de leurs côtes ne contribuent à affaiblir leur droit de recours contre les navires pollueurs et ne remettent en question leur souveraineté sur le plateau continental. Certains soupçonnaient même que le programme de la Commission Océanographique Internationale de l'UNESCO n'était qu'un moyen détourné pour les États-Unis et l'Union soviétique d'acquérir des données sur les fonds marins afin d'y dissimuler des sous-marins (Haas, p. 87).

Bien qu'à long terme la plupart des mesures de protection profitent à tous, à court terme, certains gagnent, d'autres perdent. Comment protéger ou améliorer la qualité de l'environnement est donc souvent un problème plus difficile à résoudre que de

savoir quoi protéger ou améliorer. La destruction de l'environnement ne peut être abordée isolément. Pays industrialisés et en voie de développement s'opposèrent sur l'adoption de normes ambiantes ou de normes d'émission pour lutter contre la pollution de la Méditerranée (Haas, p. 39). Enfin, le manque de ressources, les priorités politiques diverses, et l'incertitude scientifique se conjuguent pour inciter les États à profiter de tout arrangement international sans en défrayer les coûts. Comprendre comment les encourager à participer à des régimes dont ils bénéficieront de toutes façons, constitue une condition fondamentale à tout progrès en ce domaine.

II – Les conditions de progrès

Ce problème d'action collective est l'objet de l'étude d'Oran Young. Reprenant ses travaux antérieurs, il présente un approfondissement théorique de la notion de régime et de son utilité pour la compréhension des facteurs qui sous-tendent l'apparition et la mise en œuvre de nouvelles règles internationales relatives à l'exploitation des ressources naturelles.⁴

S'efforcer de maintenir le statu quo est évidemment plus facile que de le changer. Résister aux pressions en vue de l'appropriation et de l'exploitation de l'Antarctique est moins ardu que de restaurer des sols, modifier leur mode d'exploitation, ou arrêter la destruction d'écosystèmes entiers. L'établissement d'un système de parcs nationaux fut plus difficile en Europe qu'aux États-Unis ; des problèmes similaires se posent dans le tiers monde. L'expérience récente montre pourtant que sept facteurs ont contribué à l'émergence de nouvelles formes de coopération.

A — Crises, catastrophes, et conférences

Les crises servent à mobiliser et à éduquer les populations, forcent les gouvernements à agir, et ouvrent de nouvelles possibilités de négociations. Le déclin précipité des populations de phoques dans la mer de Béring au début du siècle, la réduction rapide des baleines bleues dans les années trente, la découverte du trou dans la couche d'ozone dans les années quatre-vingt, ou bien l'accident de Tchernobyl, ont fourni les impulsions nécessaires à la conclusion d'accords. Il faut donc toujours être prêt à profiter des crises et catastrophes, même lorsque les négociations se trouvent dans une impasse (Young, pp. 230-231).

McCormick (pp. 56-60) croit que les désastres écologiques des années soixante et soixante-dix ont joué un rôle important dans l'émergence d'un mouvement de protection de l'environnement plus radical que ses prédécesseurs, et dans la catalysation de nouvelles peurs environnementales. Ils permirent une prise de conscience des problèmes de pollution marine et stimulèrent notamment la création de la Commission sur la Protection de l'Environnement Marin de l'Organisation

4. Les réflexions de Peter Sand reposent également sur la problématique de l'action collective, mais relèvent davantage de l'ordre des recettes diplomatiques ; q.v. Peter H. SAND, «Lessons Learned in Global Environmental Governance,» Washington, DC, World Resources Institute, 1990, 60p.

Maritime Internationale (OMI).⁵ Les organisations environnementales ont donc eu tendance à dramatiser les catastrophes possibles afin de mobiliser le public et les gouvernements. Sauf en ce qui concerne le nombre d'adhérents, les résultats ont souvent été modestes. Les modèles pessimistes des années soixante-dix acquièrent rapidement l'aspect de fausses prophéties, suscitant des doutes quant à l'urgence des problèmes environnementaux face à d'autres exigences sociales et économiques (McCormick, 1989, pp. 86-87).

La crédibilité et l'impact politiques de telles annonces dépendent de la visibilité du problème. L'Union Internationale pour la Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles (UICN) négligea les plantes pendant longtemps, non seulement en raison de la difficulté d'évaluer la menace portant sur des milliers d'espèces végétales, mais aussi parce que les mammifères et les oiseaux sont plus visibles, et les solutions plus évidentes (McCormick, p. 40). Aux États-Unis, la pollution des eaux, de l'air et les dangers que représentent les pesticides se placèrent loin devant la dégradation des espaces naturels et la diversité biologique qui n'apparurent sur le devant de la scène qu'au cours des années quatre-vingt (McCormick, p. 60). Les problèmes écologiques graves surgissent lentement et insidieusement, rendant malaisée la justification de mesures poussées. La crise qui s'ensuit ne peut que rarement être imputée à une cause principale, empêchant par là même toute action rapide.

La technique des conférences mondiales inaugurée par la Conférence de Stockholm de 1972 permit de mettre l'environnement à l'ordre du jour international et de faire prendre conscience de son importance. Plus que les bonnes intentions et les divers plans d'action adoptés et rarement suivis d'effets, ces conférences catalysèrent les efforts des groupes de pression, forcèrent les gouvernements à définir leur position et à revoir leur action, et améliorèrent la position bureaucratique des ministères et agences concernés. Les multiples réunions préparatoires à la conférence de 1992 remplissent également ces fonctions catalytiques et mobilisatrices tout en contribuant à la formation d'un fragile consensus entre pays développés, pays en voie de développement, organisations internationales, et groupes d'intérêts.⁶

B — Menaces unilatérales

La menace de mesures unilatérales a parfois joué un rôle efficace dans la promotion de meilleurs standards de qualité de l'environnement. Avant la conférence de 1978 sur la sécurité des pétroliers et la prévention de la pollution, le président Carter soumit au Congrès un programme d'ensemble de lutte contre la pollution marine par ces navires. Bien que la pollution pétrolière fût un problème mondial qui exigeait des solutions mondiales, les États-Unis étaient prêts à prendre toutes mesures nécessaires à la protection de leurs eaux territoriales en cas de défaillance

5. Voir aussi l'excellente analyse de R. Michael M'GONIGLE et Mark W. ZACHER, *Pollution, Politics and International Law: Tankers at Sea*. Berkeley, University of California Press, 1979.

6. Le chapitre que McCormick consacre à Stockholm offre un aperçu utile de la conférence sans l'évaluer selon les dimensions suggérées ici. Caldwell (1990) en offre une analyse plus détaillée.

des armateurs. Afin de déjouer ce geste qui menaçait leurs intérêts économiques, les compagnies adoptèrent des mesures de sécurité et promurent l'harmonisation de normes spécifiques.⁷

Mais la distribution de la puissance varie en fonction du problème considéré, si bien qu'un nouveau jeu politique se développe autour de chaque question environnementale : le modèle pluraliste plutôt que néo-réaliste semble plus approprié. La fin des hégémonies rend plus difficile les transferts d'influence d'un secteur à l'autre, et la diffusion des capacités réduit les domaines environnementaux où la menace d'action unilatérale pourrait forcer un accord.

C — Liaisons avec d'autres valeurs

Lier la protection de l'environnement à d'autres valeurs mieux partagées, telles que les ressources financières des gouvernements, la santé, ou la croissance, s'est avéré indispensable. Les considérations d'hygiène publique furent à l'origine des premières mesures en faveur de la qualité de l'environnement en Europe. Lier la protection des ressources naturelles aux revenus économiques que leur protection peut stimuler a eu quelque succès en Afrique, mais reste précaire. Le désir de protéger les industries nationales de la compétition internationale a conduit à l'adoption de nombreuses barrières non-tarifaires justifiées par l'environnement ou la santé publique. La protection des ressources biologiques a légitimé l'appropriation des ressources économiques jusqu'à deux cents milles des côtes.

De nombreuses organisations internationales ont articulé un lien positif entre conservation et croissance afin de faciliter l'adoption de mesures favorables à l'environnement dans le tiers monde. Janet Brown affirme qu'il est dans l'intérêt bien compris des États-Unis de soutenir et de promouvoir la protection de l'environnement dans le monde. Elle a rassemblé, à cette fin, des études sur le Mexique, les Philippines, l'Égypte et le Kenya afin de montrer l'impact qu'auraient des désastres écologiques dans ces pays sur la sécurité américaine, entendue essentiellement en termes économiques. Ces études survolent les problèmes que ces pays rencontrent, plus qu'elles n'analysent rigoureusement leur impact éventuel sur les États-Unis. De plus, les nombreuses difficultés analytiques et politiques que pose le lien entre protection de l'environnement et sécurité nationale sont ignorées. Alors qu'il est déjà extrêmement difficile, au niveau national, de développer des relations causales entre dégradation des ressources, pénuries, et instabilité politique et sociale (ce que ce livre ne fait qu'évoquer), de tels rapprochements sont encore plus problématiques au niveau international. Relier deux concepts aussi puissants peut cependant être utile pour mobiliser les énergies et influencer l'ordre du jour international. Mais il est moins clair qu'une telle stratégie puisse faciliter la recherche de solutions acceptables par tous. En particulier, il peut servir à justifier un nouvel impérialisme écologique, à tout le moins une sorte de tri écologique international.

7. M'GONIGLE and ZACHER, *op.cit.*

L'interpénétration des problèmes écologiques et politiques a acquis une nouvelle dimension interne dans le tiers monde. Beaucoup d'ONG ont appelé à de profondes réformes politiques et sociales, telles que la redistribution des terres, la justice sociale, ou la démocratie directe, dont dépendraient une protection efficace des ressources naturelles et l'amélioration du bien-être économique. Relier la protection de l'environnement à un programme radical (et souvent ethnocentrique) permet des alliances politiques utiles et une plus grande mobilisation populaire, mais engendre méfiance parmi les élites nationales qui ne partagent ni les mêmes priorités, ni la même définition du problème. Le combat pour l'environnement devient alors un instrument d'opposition dont les dimensions écologiques sont subordonnées à un programme politique précis. Comme s'exclamait José Lutzenberger en 1984 : «In our fight for ecological sanity, we must always keep in mind that social justice and a healthy environment go together.»⁸

D — «Leadership» politique et financier

Comme le souligne justement Young (p. 235), le «leadership» ne consiste pas uniquement dans l'utilisation judicieuse de sanctions positives ou négatives. Le déploiement de compétences techniques, la créativité, et l'esprit d'entreprise dans la formation de coalitions visant des accords mutuellement bénéfiques sont aussi importants. On en a vu des exemples parmi les organisations internationales, comme l'AIEA pour les retombées radioactives (McCormick, 1989), ou le PNUE pour les négociations sur la couche d'ozone ou la Méditerranée (Haas, 1990).

La formation de nouveaux régimes n'est pas aisée, et peut coûter cher, politiquement et économiquement, au pays désirant jouer un rôle moteur (Young 1989, pp. 68-69). Les États hésiteront donc avant d'entreprendre une campagne visant à remplacer des accords déjà institutionnalisés. De plus, dans un système hautement interdépendant, un régime qui imposerait unilatéralement une redistribution discriminatoire des droits à l'exploitation des ressources naturelles, pourrait avoir des conséquences dangereuses, et susciter des représailles (Young 1989, p. 118). Ceci complique les négociations sur les problèmes mondiaux.

Un État (tel que le Canada) qui aspirerait à jouer un rôle visible en faveur de l'environnement, devrait contribuer à élargir la définition du problème, empêcher que les acteurs impliqués ne puissent se définir de façon étroite et bien définie face à un problème donné, plaider en faveur d'une mise en œuvre simple, reconnaître les multiples dimensions du «leadership», et être prêt à exploiter les crises soudaines (Young, pp. 230-235).

En assumant une grande part du coût de protection de l'environnement ou des réductions de pollution, les pays riches ont encouragé l'adoption de telles mesures. Les principes d'addition et de compensation explicitement proclamés à Stockholm

8. Voir U.S. Congress, House, Committee on Science and Technology, *Tropical Forest Development Projects: Status of Environmental and Agricultural Research, Hearings before the Subcommittee on Natural Resources, Agriculture Research and Environment*, 98th Cong., 2nd sess., 1984, p. 242.

ont été partiellement admis. De même, le PNUE a encouragé financièrement d'autres organisations internationales à adopter des programmes de protection. Mais le manque de moyens financiers et techniques a profondément limité sa capacité de prodiguer efficacement avertissements et conseils (McCormick, p. 124). Le fonds mondial pour l'environnement proposé par la France et géré par la Banque mondiale jouera également un rôle dirigeant et incitatif.

Des progrès significatifs sont quelquefois dus à des pays qui assument une grande partie des coûts associés à un programme particulier qui leur est cher. La France a contribué à 48 % du fonds d'action du Plan Bleu de la Méditerranée (Haas, p. 125). Bien qu'un tel rôle dirigeant soit fondé sur d'autres considérations, telles que la protection de producteurs nationaux ou l'extension de la présence diplomatique, il reste que tout progrès sera plus difficile en l'absence de direction financière.

Cette capacité est liée aux différentes distributions de la puissance selon les questions écologiques. Les États peuvent punir ceux qui violent les termes des arrangements conclus en exerçant des représailles, interdire l'accès à leur marché par exemple. C'est ce que menaçait de faire Jimmy Carter en 1978 pour la pollution pétrolière. Les États-Unis ont réduit les quotas de pêche du Japon, de la Norvège, et de l'Union soviétique par représailles contre les violations des termes du régime baleinier international (Young, p. 73).

Aiguillonné par le mouvement environnementaliste, le soutien des États-Unis à été important dans la réforme des activités des institutions financières internationales, alors même qu'ils laissaient à d'autres le soin de mener le mouvement dans d'autres domaines. L'Allemagne a adopté une politique nationale et internationale de l'environnement agressive. Le chancelier Kohl a proposé aux États-Unis et aux autres pays créditeurs de lier l'allègement de la dette des PVD à des réformes écologiques. Janet Brown propose d'élargir cette idée à une grande partie de la dette publique du tiers monde en échange d'investissements de la part des PVD dans la protection de ressources nationales «de valeur universelle» (Brown, pp. 51, et 173-174).

Car les environnementalistes soutiennent que les problèmes de la dette, les déséquilibres des conditions des échanges commerciaux, et les programmes d'ajustement structurel ont des conséquences largement négatives sur les perspectives de développement et sur l'environnement des PVD (Brown, pp. 169-170). Un rôle dirigeant efficace exigerait, selon eux, que tous les prêts au développement, ou ceux destinés à faciliter les exportations, respectent le principe de développement durable et des critères environnementaux stricts. Les pays industrialisés devraient alors réduire leurs barrières envers les exportations des PVD (Brown, p. 170).

E — Redéfinir le problème

L'adoption d'une définition élargie du problème facilite l'institutionnalisation d'un nouveau régime. Ce fut une condition nécessaire à toute coopération internationale en 1972. Le rapport préparatoire à la Conférence de Stockholm (dit *Rapport Founex*) identifia la pauvreté et l'industrialisation comme les causes principales de

la dégradation de l'environnement dans les PVD.⁹ Pour la Banque mondiale, la pauvreté urbaine et rurale, et non la destruction de l'habitat ou la réduction de la diversité des espèces, était, à l'époque, le problème environnemental majeur de ces pays. Les contradictions que les PVD percevaient entre protection de l'environnement et croissance économique, empêchant par là même tout soutien à ce mouvement, furent donc éliminées par définition.

De même, dans son action en faveur de la Méditerranée, le PNUE chercha à cimenter ses coalitions transnationales et à réconcilier des approches et intérêts divergents en adoptant une définition de la pollution qui amalgamait le point de vue de tout le monde (Haas, pp. 94-95). Une définition élargie du problème augmente la diversité des intérêts de chacun et donc les difficultés à déterminer exactement les coûts et bénéfices d'un accord (Young, p. 231).

F — Obligations et bénéfices asymétriques

Les encouragements sélectifs sont au coeur des problèmes de l'action collective et touchent le plus souvent à l'accès aux ressources, aux marchés, aux transferts de technologie, et au financement.¹⁰ C'est en canalisant son financement de façon sélective que le PNUE put maintenir son alliance avec les experts nationaux et renforcer les clientèles domestiques, au point que de nombreux laboratoires scientifiques devinrent financièrement dépendants du PNUE (Haas, pp. 80, 126). L'évaluation de la qualité des eaux méditerranéennes servit à transférer des technologies d'analyse et de monitoring et à former des techniciens (Haas, p. 107). Le PNUE adopta le principe de la «distribution géographique» équitable des centres d'activités régionaux afin de récompenser les pays ayant choisi de participer au programme de la Méditerranée (Haas, p. 79).

L'adoption de différents moyens de lutte pour le Nord et le Sud facilita également un consensus à plusieurs reprises. Les PVD, qui en 1977 craignaient que le protocole sur la pollution de la Méditerranée ne servît à retarder leur développement économique, furent rassurés par l'adoption de normes différentes. Des normes d'émissions s'appliquèrent aux polluants les plus dangereux, des normes ambiantes aux autres. Ce compromis accordait en fait un avantage comparatif aux industries des PVD puisque leurs côtes sont moins polluées (Haas, p. 115). Le protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone adopta différentes normes pour les pays industrialisés et les PVD, tout en accordant exemptions et avantages aux uns et aux autres.¹¹

9. United Nations Conference on the Human Environment, *The Founex Report*, 1971. Le texte se trouve dans *International Conciliation*, No. 586, 1972.

10. Peter H. SAND, *op.cit.*, p. 7.

11. Peter H. SAND, p. 6 ; Richard BENEDICK, *Ozone Diplomacy : New Directions in Safeguarding the Planet*. Baltimore, World Wildlife Fund, 1990.

G — Communautés épistémiques

McCormick souligne qu'un des obstacles initiaux à l'efficacité de la Commission Consultative pour la Protection Internationale de la Nature de 1913, ou à celle de l'Office International pour la Protection de la Nature créé en 1934, provenait de l'absence de groupes nationaux formant la base d'un réseau international (McCormick, p. 23). La création d'associations pour la protection de la nature, et surtout de réseaux scientifiques et économiques, joue un rôle important dans la diffusion des connaissances environnementales et dans la formation d'un contexte politique favorable à leur acceptation. McCormick souligne l'importance qu'a eu le Programme Biologique International, lancé en 1964, qui permit la constitution de tels réseaux, encouragea la recherche écologique dans de nombreux pays, et produisit des résultats significatifs (McCormick, p. 61). Le programme «L'Homme et la Biosphère» de l'UNESCO joua ce même rôle par la suite. Le PNUE a cherché à développer de telles communautés en organisant des séminaires internationaux où les experts en pollution marine pourraient se connaître, échanger des données, et renforcer les liens entre l'organisation internationale et la communauté scientifique internationale (Haas, p. 81).

Haas insiste sur l'importance des communautés «épistémiques» dans la protection de l'environnement, définies comme «un groupe de professionnels partageant les mêmes convictions concernant certaines relations de cause à effet, les tests de vérifications acceptables, et des valeurs similaires.»¹² L'usage de Haas allie donc une démarche intellectuelle précise à des buts politiques définis. Méfiance à l'égard des données scientifiques, et inertie politique interne, peuvent être surmontées par la création de clientèles et de communautés d'esprit. Le PNUE en tant que coordinateur du programme de protection de la Méditerranée soulagea les inquiétudes des PVD en leur donnant les moyens de conduire leurs propres études (Haas, pp. 79-80). Ce n'est qu'après avoir produit leurs propres résultats scientifiques que l'Algérie et l'Égypte changèrent leur position en faveur des protocoles additionnels (Haas, p. 84). La création de telles capacités scientifiques facilita grandement l'éducation et la participation des États aux négociations sur la Méditerranée, au prix de délais supplémentaires ou d'une qualité scientifique sub-optimale (Haas, 79-80, et 103).

Ces communautés ne constituent une courroie de transmission efficace entre le PNUE et les gouvernements que si elles sont bien placées au sein des instances de décision nationales (Haas, p. 80). Des coalitions transnationales entre ONG et experts scientifiques fournissent également accès aux sociétés nationales et peuvent faciliter la montée en puissance de ces communautés. Le Centre de Liaison pour l'Environnement de Nairobi informe plus de 3000 ONG sur les activités du PNUE (McCormick, p. 101). Le Bureau Européen pour l'Environnement, établi en 1974, fournit aux ONG un accès direct auprès de la Communauté européenne. Elles servent ainsi de relais entre les sociétés et les organisations internationales, sont sources d'informations et de conseils, et minimisent les confrontations ouvertes entre ces acteurs (McCormick,

12. HAAS, p. 55. Foucault utilisait le terme «épistémè» dans un sens plus élargi faisant référence à tout un ensemble de connaissances du monde propre à un certain groupe social à une époque donnée.

pp. 181-182). La Banque mondiale a de tout temps cherché à créer des clientèles qui soutiendraient ses politiques. Certaines agences de développement nationales et les ONG ont également financé la création et le développement d'associations locales et nationales pouvant relayer leur problématique, mobiliser la population locale, et faire pression sur les gouvernements.

L'établissement d'un régime stimule la croissance de puissants groupes d'intérêts nationaux qui forment des alliances transnationales en faveur du respect des accords (Haas, p. 80). Les gouvernements sont aussi directement touchés. Comme le souligne Young (p. 77), les administrations nationales redéfinissent leur rôle en termes de gestion et de maintien d'un ou plusieurs régimes internationaux. Des agences nationales s'aperçoivent que la protection de leur propre domaine et leurs succès budgétaires dépendent aussi du succès des arrangements internationaux qu'ils administrent. Le PNUÉ a donc cherché à développer les institutions nationales qui pourraient par la suite soutenir le régime en formation (Haas, p. 80). La transnationalisation du système international, qui facilite la jonction des intérêts bureaucratiques sub-gouvernementaux, renforce un tel processus (mais aussi les obstacles existants), à condition que les ONG maintiennent une pression continue.

Celles-ci ont fait pression sur les gouvernements pour le respect des engagements de 1972 et 1978 sur la qualité des eaux des grands lacs, ceux de la Convention sur le Commerce International des Espèces en Danger, ou ceux du traité de 1959 sur l'Antarctique (Young, p. 78). L'absence de telles pressions compromet les chances de succès d'autres arrangements, comme le régime d'exploitation des fonds marins de la convention de 1982 sur le droit de la mer, ou le Plan Bleu méditerranéen (*Ibid.* Haas, p. 123). Pour Haas, ce n'est pas l'observation directe de changements soudains de la qualité de l'environnement, mais plutôt l'importance nationale des communautés épistémiques, qui explique les changements d'attitude de certains pays, et le soutien plus ou moins appuyé des États riverains au plan Méditerranée. Mais ces communautés semblent être surtout efficaces pour la promotion des valeurs environnementales dans les PVD (pourvu qu'il existe des relais institutionnels) où l'expertise de leurs membres est moins susceptible d'être remise en question (Haas, pp. 155, 159-160, 226). Elles permettent également de surmonter la nécessité d'une pression publique constante, ou la possession de preuves palpables.¹³

Conclusion

Il est clair, comme le montre l'ouvrage de Janet Brown, que les PVD n'ont pas échappé aux contraintes écologiques du développement; beaucoup sont devenus conscients de l'impact souvent négatif de leur mode d'utilisation de leurs ressources. Ces nouvelles inquiétudes leur ont aussi permis d'accéder à de nouvelles sources de financement, ou promettent de le faire. Les États faibles ont pu aussi utiliser l'environnement pour surpasser leurs rivaux régionaux dans l'expression de leur soutien à de telles mesures. Les défauts du système international peuvent ainsi opérer au bénéfice de l'environnement. Mais l'émergence de problèmes mondiaux

13. Deux contraintes qu'identifie Skolnikoff, *op.cit.*

(effet de serre, couche d'ozone, diversité biologique), un mouvement croissant vers la pose de conditions environnementales à l'aide au développement, et les tentatives d'imposition de nouveaux modèles économiques et politiques, ont ravivé leur méfiance.

Comme le décrit McCormick, le mouvement écologique international s'est considérablement développé et a mûri. Au lieu de se refermer sur eux-mêmes et d'éviter le jeu politique traditionnel comme beaucoup le préconisèrent, les environnementalistes se sont sali les mains. Ils ont appris à accroître leur pouvoir et à construire des coalitions d'intérêts. Ils ont parlé des riches et des pauvres, et de l'impact de la protection de l'environnement sur la distribution des richesses. Ils ont discuté impôts, prix et réglementation, et ont reconnu l'importance du concept de faisabilité politique. Ils sont pourtant restés largement dépendants du rôle dirigeant de quelques États phares. Ce n'est qu'en replaçant les problèmes écologiques dans un cadre théorique approprié que l'on pourra réfléchir de façon fructueuse sur ce qui explique le caractère de la coopération internationale sur l'environnement, et sur les conditions des progrès futurs. Les ouvrages de Haas et Young combinent heureusement théorie et étude de cas, et contribuent fondamentalement à la compréhension des processus politiques en jeu. La préoccupation de Young pour l'institutionnalisation de nouvelles règles, et l'insistance de Haas sur l'importance des communautés épistémiques pour expliquer leur émergence et leur respect, se complètent admirablement, même si le propos de l'un est de réfléchir sur les potentialités de l'approche institutionnelle (une grande place est donc faite à la présentation de la théorie des régimes), alors que l'autre analyse en détail un cas de coopération réussie.¹⁴ Tous deux montrent l'utilité d'une approche des questions environnementales fondées sur la théorie de l'interdépendance. Un soupçon de circularité recouvre la démonstration de Haas en l'absence d'indications claires concernant la présence ou l'absence de communauté épistémique dans chaque pays, ou des facteurs qui conditionnent l'ascendance d'une communauté par rapport à une autre.

Le succès et le changement suivent rarement de simples exhortations. Les clefs du progrès sont l'argent, le rôle dirigeant bien compris d'un ou plusieurs États, la création de clientèles nationales et de communautés transnationales, et l'identification de problèmes et solutions qui réconcilient les divers objectifs des gouvernements. États, organisations internationales, firmes multinationales et individus ne protégeront l'environnement que lorsqu'il sera clairement dans leur intérêt de le faire, et non principalement dans celui des autres. Mais la définition de cet intérêt, et l'expression de cette volonté, dépendent aussi du pouvoir national et international de certaines communautés. Le progrès de la coopération politique ne correspondra donc pas nécessairement aux priorités écologiques. Seuls des études théoriques rigoureuses et le renforcement des conditions qui sous-tendent la coopération permettront de réconcilier faisabilité politique et impératifs écologiques.

14. Il est regrettable que dans un ouvrage au demeurant remarquable, Haas ait laissé échapper autant d'erreurs dans l'orthographe des mots français, et surtout qu'il reprenne systématiquement l'expression américaine «federal» pour désigner l'état central français!