

Économie politique internationale de l'environnement global

Kyoto est-il condamné ?

Pierre BERTHAUD, LEPII-CNRS, pierre.berthaud@upmf-grenoble.fr

Denise CAVARD, LEPII-CNRS, denise.cavard@upmf-grenoble.fr

Patrick CRIQUI, LEPII-CNRS, patrick.criqui@upmf-grenoble.fr

INTRODUCTION

On dispose aujourd'hui d'une abondance de travaux EPI sur la négociation multilatérale dans le domaine de la lutte contre l'accumulation des gaz à effet de serre (GES) et le changement climatique. Ces études relatent les étapes et les modalités de la construction d'un programme d'action international, amorcé par la Convention de Rio (1992) et poursuivi par le Protocole de Kyoto (1997) avant d'être fragilisé par le refus des USA, début 2001, de s'engager dans ce programme qu'ils avaient pourtant plus que d'autres contribué à dessiner.

Ces travaux valident globalement la théorie des régimes internationaux. La Convention de Rio et le Protocole de Kyoto semblent bien définir un large cadre de coopération inter-étatique en vue d'assurer la fourniture d'un bien collectif global. La défection américaine n'ayant finalement pas empêché l'entrée en vigueur de ce régime international, l'expérience plaide en faveur de la branche « libérale » de la théorie des régimes : l'hégémonie d'un pays ne serait pas une condition nécessaire à la formation d'un régime international (KEOHANE : 1984). Réciproquement, elle affaiblit la perspective concurrente –« réaliste » – selon laquelle aucune coopération internationale ne peut se passer du facteur hégémonique (GILPIN : 1986).

La position dominante des USA dans le système international et leur leadership dans la négociation jusqu'en 2001 n'ont pas empêché la création d'un régime international sans biais hégémonique. Le seul véritable biais de ce régime bénéficie en effet aux pays les moins puissants – sous forme d'une clause qui exempte les pays en développement de toute contrainte durant la « première période d'engagement » (2008-2012). Cette asymétrie semble donc contredire là aussi l'approche réaliste, selon laquelle le caractère nécessairement hégémonique de tout régime s'accompagne nécessairement d'un biais favorable au plus puissant.

La ratification par la Russie du Protocole de Kyoto, fin 2004, a levé le dernier obstacle à son entrée en vigueur (février 2005). Cela suffit-il pour conclure à la pérennité de ce régime non hégémonique ? Le régime international pour le climat (RIC) de Rio-Kyoto serait alors le précurseur d'un nouvel âge des relations internationales : un âge « constructiviste » ou « idéaliste » dans lequel les règles de la coopération corrigeraient les déséquilibres de puissance au lieu de les institutionnaliser ou de les accroître comme le prédisent les modèles réalistes.

L'entrée en vigueur du Protocole ne doit pas en effet dispenser de s'interroger sur la stabilité de ce régime. La vision réaliste n'exclut pas la possibilité qu'un groupe de pays s'engage dans un processus de coopération. Elle exclut en revanche que cette coalition puisse être pérenne si elle viole le principe hégémonique. Cette question d'EPI se pose dans les mêmes termes que celle de l'équilibre en économie. Elle conduit à distinguer les conditions d'existence du régime international (qui peut être assimilé à un équilibre) et celles de sa stabilité.

Ce chapitre s'interroge donc sur la stabilité du régime climatique de Rio-Kyoto. Il vise à fournir une réponse à la question de substance qui est posée : la défection des USA n'ayant manifestement pas empêché la création du régime international, peut-elle néanmoins le déstabiliser à court ou moyen terme ? Mais il vise aussi, dans une perspective d'EPI, à répondre à la question suivante : la négociation climat augure-t-elle de la fin de l'âge réaliste dans les relations internationales ?

Précisons ce que nous entendons par stabilité d'un régime international. En premier lieu, la stabilité du RIC pourra s'apprécier en partie au regard de son attractivité : sa capacité à attirer et à retenir le plus grand nombre possible de participants. Mais l'attractivité n'est pas un critère suffisant. Il faut encore que les pays

qui rejoignent le jeu de la coopération n'en modifient pas les règles fondamentales. Un « retour » des USA¹ sera par conséquent considéré comme une preuve de la stabilité de ce régime international si, et seulement si, il s'effectue dans la continuité des règles existantes. Dans le cas inverse où le retour des USA se traduirait par un changement des règles du jeu, nous concluons à l'instabilité du régime – même s'il convient de distinguer cette forme d'instabilité de celle qui résulterait d'un processus de défection en chaîne des pays participants. Nous optons donc pour une conception restrictive de la notion de stabilité d'un régime, c'est-à-dire impliquant une certaine permanence des principes et règles adoptés, parce qu'elle seule permet de trancher sur la nature réelle du régime international (hégémonique ou non).

En second lieu, la stabilité du régime de Kyoto doit être prise en un sens relatif et non absolu (de fixité des règles). Le processus lui-même prévoit en effet que les participants s'engagent, dès 2005, à discuter des règles qui devront s'appliquer dans les phases ultérieures (après 2012). La modification des règles, comme la nécessité de l'extension dans le temps, est inscrite dans le principe même de l'accord. La stabilité de Kyoto devra donc se juger au regard des choix d'acteurs et de leurs conséquences sur la poursuite de la coopération. Kyoto sera considéré comme instable si ces nouvelles règles ont pour effet de changer la nature du jeu (par exemple en convertissant un régime non hégémonique en un régime hégémonique). La question de la stabilité d'un régime international (pérennité de ses propriétés fondamentales) est donc bien du ressort de l'EPI parce qu'elle dépend essentiellement de jeux de pouvoir, dans le cadre d'un processus de négociations inter-étatiques.

A/ LE DESIGN DU REGIME RIO-KYOTO ET SES REGLES DU JEU

La convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) adoptée après la Conférence de Rio en 1992 et le Protocole de Kyoto de 1997 dessinent un accord international de grande ampleur dans lequel on retrouve l'ensemble des éléments constitutifs d'un régime international. Ces éléments structurants sont les suivants :

– **C'est un accord sur des principes et des règles.** C'est le Protocole de Kyoto qui définit les règles d'action destinées à mettre en œuvre les buts fondamentaux et les grands principes d'action décidés dans le cadre de la CCNUCC.

– **C'est aussi un accord spécialisé (*issue area*).** L'accord identifie et isole un problème : la montée des risques associés au réchauffement climatique du fait de l'accumulation de GES dans l'atmosphère. Ce problème est identifié de manière consensuelle comme un mal collectif auquel la coopération du plus grand nombre des pays est seule susceptible d'apporter une réponse efficace.

– **Ses règles sont inter-étatiques et à effet indirect.** Ce sont des États qui s'engagent à mettre en œuvre les règles d'action collective. Mais les États conservent des latitudes pour définir les mesures à prendre sur le plan intérieur afin de se conformer à leurs engagements internationaux.

– **Il rompt avec la logique du laisser-faire (*business as usual*).** Les règles adoptées ont un caractère contraignant pour les États – donc aussi pour les acteurs économiques à l'intérieur des pays – et les performances sont de plus mesurables. Cette contrainte est légitimée par le souci de produire une issue collective « supérieure » à celle du laisser-faire.

Les principes et règles ayant une importance décisive pour définir les contours d'un régime international, il convient de rappeler les éléments essentiels du régime Rio-Kyoto :

– **Le principe de l'action est défini par l'objectif ultime.** Il s'agit de « stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » (Article 2 de la Convention). Dans le Protocole, cet objectif se décline en règles d'action, en particulier la réduction des émissions de six Ges de 5 % par rapport aux niveaux de 1990 pour les pays de l'Annexe B au cours de la première période d'engagement (2008 – 2012).

– **Les modalités de l'action sont fondées sur une coopération multilatérale.** Dans Kyoto, le multilatéralisme est un principe fort – pas simplement un objectif général². Il s'appuie sur une règle précise conditionnant l'entrée en vigueur des mesures à la ratification du traité par au moins 55 pays comptant pour

¹ Entre guillemets car les USA n'ont pas déserté la table de négociation multilatérale. Ils se sont seulement exclus des engagements de Kyoto. Il s'agit donc ici d'un retour à des engagements multilatéraux.

² Plus fort par exemple que dans le cadre d'autres régimes, dans le domaine monétaire et financier ou dans celui du commerce.

au moins 55 % des émissions de GES des pays développés en 1990 (année de référence).

– **Le traitement est différencié** en raison du principe des « responsabilités communes mais différenciées » des pays (Article 3.1 de la Convention). Celui-ci introduit un biais dans le régime de Rio-Kyoto – mais un biais sous forme de clauses dérogatoires qui ne se confond pas avec une classique asymétrie de pouvoir. Les pays en développement ayant moins contribué au problème sont dispensés d'engagements contraignants pour la première période d'engagement. Par la dimension d'équité ainsi introduite, ce principe constitue une condition d'acceptabilité de l'accord, donc de son attractivité pour les pays en développement et, donc, un pré-requis à une coopération multilatérale globale.

– **Les engagements portent sur des résultats et sur des moyens.** L'objectif commun de réduction globale des émissions se décline en engagements individuels de la part des signataires. Il définit avant tout un engagement de résultat, mais précise aussi des modalités d'action, donc des engagements sur les moyens à mettre en œuvre (des mesures quantitatives).

– **Le souci de l'efficacité économique des règles adoptées** (minimisation des coûts de l'action) se traduit en effet dans le Protocole de Kyoto par la mention explicite des mécanismes de flexibilité (Echanges Internationaux de Permis, Application Conjointe, Mécanisme de Développement Propre).

B/ LA NATURE DU REGIME DE KYOTO

Rio-Kyoto est un modèle d'action visant à produire un bien collectif global (la stabilisation des concentrations de GES). L'action se fonde sur le constat que l'accumulation incontrôlée de ces GES dans l'atmosphère et l'accentuation de l'effet de serre qui en découlerait seraient des sources de coûts et de risques majeurs pour la communauté internationale (des maux collectifs globaux).

Les travaux économiques qui abordent l'analyse du RIC en termes de théorie des jeux et de dilemme du prisonnier sont nombreux. Beaucoup plus rares sont ceux qui prennent en compte les relations de pouvoir en identifiant les configurations de jeu symétriques (pas d'acteur dominant) ou au contraire asymétriques (avec un acteur dominant). L'EPI relaie ici utilement l'analyse économique pour mettre en évidence l'importance du pouvoir dans le choix des solutions et dans les propriétés du système. Elle distingue en particulier les situations de régime international « pur », sans Hegemon, de « leadership bienveillant » où la puissance dominante prend en charge la totalité des coûts, de régime impérial, où elle impose au contraire ces coûts aux autres acteurs.

Les fondamentaux du problème climatique, les données formelles du dispositif Rio-Kyoto (son design) et les conditions concrètes de sa création suffisent pour écarter la configuration du leadership bienveillant. La défection américaine confirme l'impossibilité de cette option.

Un régime international « pur » ?

Rio-Kyoto correspond-il au cas d'un jeu symétrique et donc à un régime international « pur » ? La défection des USA et de quelques autres pays (Australie notamment) viendrait en appui de cette hypothèse. On pourrait aussi en inférer que la pérennité de ce régime sera hypothéquée par des risques de nouvelles défections et de *free riding*. La leçon serait alors que les négociations sur l'après-Kyoto devraient se concentrer sur des mesures de surveillance et de sanction plus fortes que celles prévues dans Kyoto – d'autant que l'efficacité de l'action réclamera, selon le groupe international d'experts sur le changement climatique (GIEC) un durcissement des mesures d'action pour les périodes d'engagement ultérieures.

Pourtant, cette image d'un régime « pur » s'ajuste mal à l'histoire de la création du régime international climat. La défection américaine survient au terme d'un processus de négociation où l'influence de ce pays aura été décisive. Le design de Rio-Kyoto correspond, pour l'essentiel, à la préférence américaine telle qu'énoncée au fil des Conférences des Parties entre 1992 et 1997. Le régime en vigueur aujourd'hui est donc une multilatéralisation certes imparfaite mais bien réelle de la préférence américaine des années quatre-vingt-dix – confirmant du même coup le leadership de ce pays, au moins dans le passé.

Un régime impérial ?

Ceci nous ramène à nouveau dans un univers de jeu asymétrique proche de la configuration du régime impérial : les modalités de l'action se calent sur la préférence du pays dominant qui fait finalement défection

et choisit donc de se comporter en quasi-passager gratuit³ (transfert des contraintes et des coûts de l'action sur les autres pays). La source d'instabilité du régime international se trouverait alors dans le risque de défection en chaîne des autres pays. Ce risque d'abandon de Rio-Kyoto cesse d'être seulement abstrait si l'on tient compte du fait que les USA sont la première source des externalités environnementales (1/4 du total environ). Cette configuration nourrit donc un scénario du retour à l'anarchie si le pays dominant ne modifie pas sa position.

Cette hypothèse de régime impérial en déshérence ne permet pas cependant une description satisfaisante. D'une part, à ce jour, le retrait des USA n'a pas engendré de défection en chaîne, bien au contraire. Il est vrai que le recul manque pour trancher – d'autant que les contraintes du régime n'ont pas encore commencé à s'exercer. D'autre part, cette hypothèse supposerait une constance de la préférence américaine : préférence pour un design et préférence stratégique pour le report de la charge sur les autres pays. Or, les témoins et acteurs de la négociation décrivent tout le contraire, avec une révision de la préférence du pays leader au fil des négociations.

Rien n'indique que les USA avaient en vue de faire défection au moment où les négociateurs américains tentaient de peser sur le design du régime (hypothèse « machiavélique »). Il semble plutôt que le processus de la négociation ait joué le rôle d'un révélateur pour les USA : un révélateur de sa propre préférence, dans un contexte de profond changement de ses grandes orientations politiques. Il a fait apparaître un écart, et finalement un fossé, entre la préférence de l'Administration américaine avant 2001 – celle qui pèsera tellement sur le design des accords du fait du leadership de ce pays – et la préférence de la nation, que les débats internes auront construite au contact des négociations multilatérales. La précédente Administration américaine semble avoir sous-estimé le problème de l'acceptabilité interne de son plan d'action international, au fur et à mesure que l'appréciation des coûts de l'action se faisait plus précise.

Ce genre de fossé entre la préférence initiale de l'Etat et la préférence nationale se retrouve à plusieurs reprises et dans des domaines variés de l'histoire des relations entre les USA et le reste du monde (création de la SDN suivant la préférence wilsonienne suivie de la défection américaine, épisode de la Charte de La Havane instituant l'Oic finalement rejetée par les Usa...).

Un régime hégémonique négocié ?

En définitive, le processus effectif de négociation ne se confond avec aucun des modèles abstraits qui viennent d'être envisagés. Il n'y a rien d'étonnant à cela, car les modèles sont de simples idéaux-types fournissant des repères parfois efficaces pour analyser une réalité qui demeure toujours plus complexe.

Jusqu'au moment de la défection des USA, la négociation se rapproche donc du modèle du régime hégémonique – mais ne se confond pas complètement avec lui. On peut le qualifier de régime hégémonique négocié afin de marquer l'intensité des marchandages entre le leader et les autres parties (l'Europe en particulier), ainsi que l'existence d'asymétries favorables aux plus faibles. Le leadership des USA avant 2001 aura contribué de manière décisive à la définition du design du futur régime, mais il se sera également exercé de manière non coercitive.

Après le retrait des USA, on aurait pu s'attendre à ce que le processus penche vers le modèle du régime impérial. Mais ni les intentions affichées par les dirigeants américains, ni leurs actions ne le confirment. Dans ce contexte, si un régime international se rapprochant d'un régime « pur » ne pouvait être rapidement consolidé, alors Kyoto serait fondamentalement instable et risquerait de disparaître au profit de configurations très différentes les unes des autres.

C/ « NOUVELLES FONDATIONS » : LES CONDITIONS D'UN RETOUR DES USA

L'incertitude pesant sur l'avenir du « régime pur » et la difficulté à définir le type de coopération caractérisant la situation actuelle témoignent de son instabilité potentielle. Le régime Rio-Kyoto est susceptible de disparaître. Quelle configuration internationale pourrait lui succéder ? Compte tenu de la situation centrale des USA – l'Hégémon –, de leur rôle dans la construction du régime Rio-Kyoto, puis de la menace que leur défection fait peser sur la stabilité du régime, on doit forcément s'interroger sur les conditions et les effets du retour de ce pays dans le jeu. Trois scénarios semblent aujourd'hui possibles :

- L'anarchie, ou l'absence de coopération internationale de type multilatérale. En anticipant sur les

³ « Quasi » parce que les USA sont en dehors du régime.

développements ultérieurs, disons immédiatement qu'il ne peut s'agir d'un retour au *statu quo ante*, c'est-à-dire à l'inaction totale en matière de lutte contre le changement climatique ; il s'agira donc d'une « anarchie active ».

– Un régime bipolaire, soit la coexistence, d'un côté de Rio-Kyoto porté par une coalition menée par l'Europe et, de l'autre, d'une initiative des USA, seuls, en petite coalition ou en configuration d'accords bilatéraux. Ce scénario n'est pas absolument réductible à l'anarchie.

– Un régime hégémonique où les USA réintègreraient un schéma d'action multilatérale sur la base de nouvelles règles.

Pour discuter ces scénarios nous mobilisons deux grandes catégories de forces dont le rôle est mis en exergue par l'EPI :

– Le facteur cognitif reste susceptible de modifier le « consentement à agir » des différents partenaires.

– Le facteur de la puissance demeure sans doute décisif pour trancher entre le scénario bipolaire, négocié ou hégémonique.

Le facteur cognitif

La théorie des régimes s'est considérablement enrichie au cours des vingt dernières années au contact des travaux dits cognitivistes ou, plus largement encore constructivistes (KATZENSTEIN et al. : 1998, KEBABDJIAN : 1999, HASENCLEVER et al. : 1997). Ces travaux insistent sur le pouvoir des idées et des connaissances (donc sur celui des acteurs qui les développent) et montrent que ce pouvoir cognitif est un facteur parfois décisif pour la création et la pérennisation des régimes internationaux. Le champ de l'environnement aura été un des domaines privilégiés de développement de ces travaux (HAAS : 1992, YOUNG : 1986, 1996). Le pouvoir de la connaissance s'y manifeste à travers des communautés d'experts et, plus largement des communautés épistémiques – dont le GIEC dans le domaine de l'environnement global (GODARD : 2004).

Le GIEC a été fondé en 1988 conjointement par le PNUE et l'Organisation météorologique mondiale (OMM) avec le mandat de procéder à l'examen critique des informations scientifiques, techniques et socio-économiques pertinentes pour la compréhension du risque de changement climatique induit par l'action humaine. Il ne mène aucune recherche propre et ne contrôle aucune donnée mais il base sa crédibilité sur son expertise et sur les synthèses organisées qu'il produit de la littérature scientifique et technique publiée ou validée par référés (*peer review*). La caractéristique du GIEC est la relation qu'il établit entre l'évaluation scientifique et la négociation intergouvernementale par la constitution de groupes d'experts et de délégués gouvernementaux sur la définition de questions, la structure des rapports et le processus d'approbation finale par consensus. Comme toute communauté épistémique, le GIEC est exposé à la mise en cause de sa crédibilité scientifique. Or, jusqu'à aujourd'hui, et malgré le scepticisme qui lui est opposé par un nombre limité de scientifiques (dont LOMBORG : 2004 se fait l'écho) cette crédibilité est demeurée intacte (GODARD : 2004).

Le rôle du GIEC dans le lancement de l'action internationale n'est plus à démontrer. Son rôle dans la logique de l'action et dans son orientation est le seul qui nous intéresse ici. En schématisant, il se ramène à la crédibilité de la pression que cette communauté épistémique peut exercer sur les USA à travers ses conclusions – notamment celles contenues dans ses « rapports d'évaluation » successifs, en comparaison avec les conclusions produites par ailleurs. On rappellera à cet égard la tentative de l'Administration américaine, en juin 2001, de constituer une contre-expertise avec le mandat de produire une analyse critique des conclusions du GIEC. Cette tentative s'est soldée par un échec. Elle renforce en retour la crédibilité des conclusions des rapports d'évaluation. Le premier rapport (FAR) de 1990 concluait à l'existence d'un risque, mais reconnaissait ne pas pouvoir distinguer la part d'une contribution humaine au problème. Le deuxième rapport (SAR) de 1995 concluait à une présomption renforcée du rôle du facteur humain dans le problème. Le dernier rapport en date (TAR) appuie encore les conclusions du deuxième et ajoute que la stabilisation des émissions de GES aux niveaux actuels ne pourra en aucun cas suffire à écarter les risques. Seul un effort accru et élargi répondrait à l'objectif de l'action internationale.

En somme, malgré les incertitudes scientifiques qui demeurent et qui sont reconnues par le GIEC, la communauté épistémique joue dans le sens de l'action. Elle décrédibilise aussi bien le scénario du retour au *statu quo ante* – y compris aux USA – que le scénario de la puissance impériale : un cas de figure dans lequel les USA se positionneraient durablement en *free rider* du système, en privilégiant donc l'inaction. Cette conclusion est renforcée par le fait que la défection du pays n'a pas été suivie par l'abandon des programmes d'action domestiques, qui ont depuis pris la forme de programmes technologiques et ont aussi

été relayés par des initiatives fédérales et locales en faveur de l'action.

Le pouvoir de la communauté épistémique, outre le fait qu'il peut renforcer la stabilité du régime actuel, joue en faveur des deux autres scénarios alternatifs – « anarchie active » et « régime bipolaire » – sans toutefois offrir de clés analytiques pour les départager. Le ferait-elle d'ailleurs, par exemple en plaidant pour un design précis de l'action à l'exclusion de tous les autres, qu'elle se placerait sur un terrain politique sensible et prendrait le risque de se décrédibiliser.

Le facteur de la puissance

En considérant désormais que les USA seront conduits à faire le choix de l'action, il reste encore à envisager le rôle que leur puissance peut avoir dans la conduite de cette action sur le terrain stratégique – celui des coalitions. Deux cas de figure peuvent être schématiquement envisagés.

Le premier est celui de l'unilatéralisme. Leur puissance donne aux USA la possibilité de choisir de ne pas chercher à peser sur le cours de la négociation internationale. Leur retrait est donc durable et ce pays s'emploie à concevoir un plan d'action national éventuellement étendu par des coopérations bilatérales. À nouveau deux possibilités s'ouvrent, soit Rio-Kyoto est rapidement déstabilisé par cette initiative et on en vient à la situation d' « anarchie active », soit, au moins dans un premier temps, Rio-Kyoto résiste et on est dans la voie du scénario bipolaire (coexistence d'un régime international et d'un plan d'action américain). Il revient à l'analyse économique d'en estimer l'efficacité environnementale et économique. La question de sa stabilité relève pour sa part essentiellement de l'EPI. Ces scénarios sont plausibles, mais on est tenté de conclure à leur instabilité. La puissance du *leader* ne saurait manquer de rayonner mondialement, donc de nourrir une compétition entre les deux plans d'action et, *in fine*, de susciter des tentations à la défection dans la coalition Rio-Kyoto. Les recherches en EPI le suggèrent. L'unilatéralisme, quand il est le fait de la puissance dominante, s'analyse en réalité non comme une alternative au multilatéralisme, mais comme une autre voie pour y conduire.

Le second est celui du régime hégémonique. Les USA mobilisent leur puissance au service de la construction d'un régime multilatéral, sur la base de nouvelles règles. Ce scénario se différencie du précédent sur le plan stratégique. Les USA mobiliseraient alors l'ensemble des capacités que leur confère leur statut (GUPTA, RINGIUS : 2001, BERTHAUD, CAVARD, CRIQUI : 2004) :

- leur *leadership structurel* qui les conduit à formuler et à proposer aux autres un nouveau plan d'action dont il faudrait convaincre le reste du monde qu'il est supérieur aux autres ;
- leur *leadership directionnel* qui conduit les autres pays à caler leur préférence sur celle du leader, donc à réviser leurs plans ;
- leur *leadership instrumental*, c'est-à-dire leur capacité à déstabiliser la coalition existante et à en construire une nouvelle plus conforme à leur préférence.

Dans ce scénario, le design du nouveau régime international dépend fondamentalement des choix du leader. Il peut varier considérablement dans le temps ; notre propos n'est pas d'en dessiner tous les contours possibles. On indiquera cependant que, suivant les priorités affichées par les USA, ce régime hégémonique i) ferait une part beaucoup plus grande à la technologie et aux incitations et ii) obtiendrait des actuels *free rider* du régime de Rio-Kyoto (les pays en développement) qu'ils prennent une part aux engagements.

De tous les scénarios plausibles, celui-ci est assurément le plus stable puisqu'il repose sur une combinaison d'hégémonie et de coopération. Sa concrétisation plaiderait en faveur de la vision réaliste en EPI. Elle est toutefois suspendue à une condition importante. Elle suppose en effet que, sur le plan intérieur, les USA parviennent à construire une convergence entre la préférence de l'Etat fédéral et les préférences multiples des autres acteurs du pays. Elle suppose donc que les USA définissent une préférence nationale cohérente et stable en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Il n'est pas du tout acquis que le Plan Bush en soit le catalyseur.

Mais si le déroulement strict des concepts d'EPI nous amène à cette conclusion logique, il a l'inconvénient d'ignorer le rapport entre le cheminement et le résultat (contour) des constructions institutionnelles. Revenir sur la discussion des développements de court-moyen terme, celle du scénario bipolaire, nous permet d'illustrer ce propos et à cette occasion de constater un besoin d'approfondissement sur la question de la construction (révélation et évolution) de la préférence nationale.

Le scénario bipolaire

On ne peut pas écarter la possibilité d'une stabilisation endogène du régime de Rio-Kyoto. Nos

développements précédents n'en font pas le scénario le plus probable, mais c'est parce qu'ils reposent sur la prise en compte du seul facteur hégémonique américain. Un traitement plus complet de la question de la stabilité de Rio-Kyoto supposerait de confronter les forces de déstabilisation externes (le facteur de la puissance américaine) et les forces de stabilisation internes (notamment un possible facteur de puissance européenne). Si l'on considère que la dynamique Rio-Kyoto est suffisamment solide pour résister durablement à la pression déstabilisante exercée sur lui depuis l'extérieur, on dégage un scénario dans lequel deux grands programmes d'action coexistent sans se combiner, au moins au cours d'une période de transition : celui de Rio-Kyoto (Kyoto prolongé) et celui conduit par les USA, isolément ou dans le cadre de « petites coalitions ».

Ce scénario bipolaire n'est pas réductible à celui de l'anarchie. Il renforcerait considérablement la vision libérale en EPI en prouvant la capacité du monde à agir dans une direction commune, même si cette action est conduite dans le cadre de deux plans d'action distincts (et potentiellement concurrents). L'action de l'Hégémon serait alors assimilable à une forme de coopération (au sens que la théorie des jeux donne à ce terme) quand bien même il ne participerait pas au régime international. Mais à long terme une telle configuration ne devrait pas être stable.

Quelles sont les possibilités d'évolution ? Nous avons indiqué que la préférence nationale des USA est aujourd'hui incompatible avec la préférence collective qui anime le régime international de Rio-Kyoto, celle que l'Europe notamment s'efforce de perpétuer. Le retour des USA dans un régime suppose au minimum une inflexion substantielle du design de l'action. Mais nous avons aussi indiqué que le prolongement de Rio-Kyoto ne signifie pas fixité, pas plus qu'on ne peut affirmer que la préférence américaine d'aujourd'hui ne peut pas évoluer. Deux facteurs sont en effet à prendre en compte quant à l'évolution possible des préférences collective et américaine.

Le facteur de la puissance européenne

Le plus important à moyen terme est la capacité de leadership directionnel : si l'Europe parvient à faire fonctionner le marché européen de droits d'émissions pour son industrie (mis en route en 2005) et donc à démontrer l'efficacité du système *cap-and-trade*, alors ce système pourrait être attractif mondialement y compris pour les entreprises et états américains. Plus hypothétique est la capacité européenne de construire un leadership instrumental, puis structurel, en direction des grands pays en développement face aux initiatives concurrentes des USA.

Si l'Europe réussissait sur ces deux enjeux, la donne internationale serait modifiée et susceptible d'influencer la préférence nationale des autres pays. Par ailleurs on observe que les Européens, s'ils restent attachés au système de *cap-and-trade*, intègrent – dans leurs premières propositions pour l'après-Kyoto – des éléments d'évolution du design (système d'objectifs relatifs identiques aux « objectifs dynamiques » des USA, conditionnalité du niveau d'objectifs) qui ne devraient pas déplaire aux USA.

La préférence nationale américaine

On a indiqué plus haut que des actions concrètes sont entreprises par des Etats ou des entreprises américaines dans un sens différent de celui du plan Bush, actions qui peuvent être un « laboratoire de politiques » pour l'Etat fédéral. Sur le plan des idées, les propositions mixtes de plusieurs *think tanks* (NCEP : 2004, PEW CENTER : 2004) insistent pour la réintroduction du *cap-and-trade* au nom de l'efficacité économique. Enfin des offensives législatives bi-partisanes (McCain-Lieberman) au niveau fédéral sont susceptibles de modifier à terme la législation américaine, la rendant plus compatible avec une partie du design de type Kyoto.

Changement de règles, nouveaux rapports de force internes, sur plusieurs aspects on voit dès maintenant des éléments de possible infléchissement de la préférence nationale américaine. Un infléchissement venant de l'intérieur des USA (acteurs, loi) rencontrant un contexte modifié par la puissance européenne peut produire une préférence nationale américaine différente de celle de l'administration fédérale actuelle. Cette préférence modifiée changerait aussi les bases de négociation internationale futures en cas de retour des USA à la table de négociation. Le régime qui en sortirait serait hégémonique mais avec un design dont il est impossible de prédire aujourd'hui la distance qui le séparerait de celui de Rio-Kyoto.

CONCLUSION

On ne saurait prédire que les USA feront rapidement leur retour dans le jeu coopératif multilatéral. Nous soutenons seulement que :

- Leur défection est, à elle seule, un puissant facteur d'instabilité du régime de Rio-Kyoto.
- Un retour des USA dans le jeu coopératif ne saurait probablement s'effectuer sans transformation du design de l'action.
- En revanche la combinaison des facteurs cognitifs et hégémoniques rend plausible ce retour (en tout cas, elle rend très peu probable le scénario du laisser-faire américain).
- Il convient donc d'explorer une autre possibilité : obtenir, par la négociation, une configuration intermédiaire entre le régime hégémonique et le « régime pur » ; celle-ci devrait se construire sur des aménagements du régime Rio-Kyoto qui le rendent acceptable à l'Hégémon, sans toutefois le dénaturer.

La vision réaliste en EPI ne serait pas pour autant déclassée. Partant, l'analyse économique serait conduite à toujours prendre en compte (pour ne pas dire à privilégier) les structures de jeu asymétriques de type hégémonique pour évaluer l'efficacité de l'action dans le domaine de la lutte contre le changement climatique.

Bibliographie :

- BERTHAUD Pierre, CAVARD Denise, CRIQUI Patrick [2004], « Le régime international pour le climat, vers la consolidation ou l'effondrement ? », *Revue Française d'Économie*, vol. 29, n° 2, octobre, pp. 163-188.
- GILPIN Robert [1986], « The Richness of the Tradition of Political Realism », in KEOHANE Robert (ed.), *Neorealism and Its Critics*, Columbia University Press, New York.
- GODARD Olivier [2004], « Le casse-tête de l'effet de serre au crible du développement durable », *Risques et management international*, n° 3, mai, pp 13-35.
- GUPTA Joyeeta RINGIUS Lasse [2001], « The European Climate Leadership : reconciling ambition and reality », *International Environmental Agreements*, vol. 1, n° 2, pp. 281-299.
- HAAS Peter M. [1992], « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, pp. 1-36.
- HASENCLEVER Andreas, MAYER Peter, RITTBERGER Volker [1997], *Theories of International Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge.
- KATZENSTEIN Peter, KEOHANE Robert, KRASNER Stephen [1998], « International Organization and the Study of World Politics », *International Organization*, vol. 52, n° 4, pp. 645-686.
- KEBABDJIAN Gérard [1994], *L'économie mondiale. Enjeux nouveaux, nouvelles théories*, Seuil, Paris.
- KEBABDJIAN Gérard [1999], *Les théories de l'économie politique internationale*, Seuil, Paris, « Point ».
- KEOHANE Robert [1984], *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- KINDLEBERGER Charles [1973], *The World in Depression, 1929-1939*, Allen Lane, London.
- LOMBORG Bjorn, ed. [2004], *Global crisis, global solution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- NATIONAL COMMISSION ON ENERGY POLICY, USA [2004], *Ending the energy stalemate: a bipartisan strategy to meet America's energy challenge*, rapport (chap.2), 128 p.
- PERROUX François [1947], « L'Amérique et les responsabilités d'une économie internationalement dominante », repris dans *Economie Appliquée*, vol. 40, n° 2, 1987, pp. 335-350.
- PEW CENTER ON GLOBAL CLIMATE CHANGE [2004], « Learning from State Action on Climate Change », *In Brief*, n° 8.
- YOUNG Oran [1986], « International Regimes : Toward a New Theory of Institutions », *World Politics*, vol. 39, pp. 104-122.
- YOUNG Oran, ed. [1996], *The International Political Economy and International Institutions*, vol. I et II, E. Elgar, Cheltenham, « The Library of International Political Economy » ; 10.