

Le régime international pour le climat : vers la consolidation ou l'effondrement ?

Pierre Berthaud, UPMF Grenoble
Denise Cavard, LEPII-EPE CNRS/UPMF Grenoble
Patrick Criqui, LEPII-EPE CNRS/UPMF Grenoble

Octobre 2003

Introduction

Le changement climatique est un problème d'environnement global appelant une action collective internationale

Le changement climatique est bien un problème d'environnement global, puisqu'il concerne un bien collectif planétaire (Barrett [1990]) : le maintien d'un système climatique jugé acceptable pour la vie des hommes en société, sur notre terre. Or, d'après l'ensemble des études menées par la communauté scientifique des climatologues¹, ce bien est aujourd'hui en péril du fait de l'accumulation – déjà acquise et surtout attendue – des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère.

Ce problème d'environnement global pose évidemment un problème d'action collective lié à l'absence d'État supranational (Young [1994]). La fourniture du bien collectif global dans un système décentralisé d'États-nations avec des intérêts et des préférences différentes s'expose à des difficultés et à des risques : risque de sous-production chronique du bien, risques de défection et/ou de passager clandestin (*free riding*). D'autre part, le problème de l'action collective est rendu d'autant plus complexe que les dommages encourus – et donc *a contrario* les avantages de l'action – ne peuvent être, dans l'état actuel des connaissances scientifiques, estimés avec précision au niveau régional.

Suivant les théories de l'économie politique internationale, la création d'un régime international constitue une forme de réponse de la communauté des États à ce type de difficultés (Hasenclever *et al.* [1997], Keabadjian [1999]). Un régime international est une construction institutionnelle dont les États sont les principaux opérateurs et qui a pour effet d'introduire une logique autre que celle du laisser-faire (*business as usual* ou encore régime *no limit*) dans un domaine particulier des relations internationales (Keabadjian [2003]). Ce type de construction prend les traits d'un « ensemble [...] de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision autour desquelles les anticipations des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales » (Krasner [1983]).

L'économie politique internationale invite également à prendre en compte le rôle de l'asymétrie entre les pays dans la constitution et « la vie » de chaque régime international. La puissance internationalement dominante (l'Hégemon) joue un rôle décisif dans l'organisation (ou non) de l'action collective. Sa prégnance se manifeste à travers un *leadership* (Kindleberger [1973]) dont l'expression peut être très variée : la coercition, la « carotte et le bâton », la capacité à proposer des solutions (*problem solving*) ou au moins la capacité à produire et à diffuser l'information pertinente (cf. entre autres, Young [1986], Underdal [1995]). De manière plus directement en rapport avec l'étude de la constitution d'un régime international pour la lutte contre le

changement climatique (désormais : le régime climatique), Gupta & Ringius [2000] proposent de décliner ce *leadership* en trois types de capacités :

- Le *leadership structurel*, soit la capacité à formuler un ensemble de règles internationales articulées, faisant système et cohérentes avec les objectifs poursuivis, ainsi que la capacité à faire accepter ces règles par les autres acteurs (en particulier « avec carotte et bâton ») ;
- Le *leadership directionnel*, ou *leadership* de l'exemplarité (ou encore *soft power*), c'est-à-dire la capacité à démontrer que l'on est soi-même capable de mettre en œuvre les politiques préconisées au plan international ;
- Le *leadership instrumental* enfin, c'est-à-dire la capacité tactique et organisationnelle à jouer dans la négociation des enjeux liés (*linkages*), des « agendas cachés » et à créer des coalitions en faveur de solutions conformes à ses propres objectifs.

Cette contribution ne traite pas de l'économie de l'effet de serre (identification des solutions économiquement efficaces ou, si tant est que cela soit possible aujourd'hui, bilan coûts - avantages), ni de l'évaluation économique du régime international de Kyoto². Elle s'intéresse principalement aux modalités de gestion du problème d'action collective dans le domaine de la négociation sur le climat, en se référant aux notions de régime international, d'hégémonie et/ou de *leadership*.

Elle aborde trois ensembles de questions.

- Comment est géré ce problème planétaire ? Comment s'organise (ou non) l'action collective en vue de « produire », ou de préserver le bien collectif global que constitue la stabilisation des émissions de GES ? Quelles sont les caractéristiques du régime climatique institué par la Convention-cadre des Nations unies contre le changement climatique (CCNUCC) de 1992 et par le protocole de Kyoto de 1997 ? Comment s'y manifeste le *leadership* que les États-Unis ont alors exercé ?
- Leur défection en 2001 condamne-t-elle définitivement le régime international élaboré antérieurement ? Quelles sont les préférences des grands acteurs en présence ? Sur quels points s'opposent-elles ?
- À défaut de posséder l'ensemble des attributs de la puissance hégémonique, l'Europe peut-elle assurer un *leadership* suffisant pour préserver l'acquis antérieur, et à quelles conditions ?

1. De Rio à Kyoto : le problème d'existence d'un régime non hégémonique

L'existence d'une puissance hégémonique joue un rôle central dans l'organisation de l'action collective. Le cours suivi par la « négociation climat » entre 1992, date de l'adoption de la CCNUCC lors du sommet de la terre de Rio, et mars 2001, date de l'annonce par le président Bush du rejet par les États-Unis du protocole de Kyoto, semble valider cette proposition. Le récapitulatif des étapes de la constitution du régime international, puis de sa remise en question, atteste en effet de la prégnance du *leadership* structurel des États-Unis. Il conduit aussi à s'interroger sur les raisons de la défection américaine.

1.1 Les principes fondateurs du Régime international climat (Ric)

La Convention-cadre des Nations unies dessine les grands principes (et normes) d'un régime international. Il est décidé qu'il reviendra aux Conférences des parties (CDP/CoP) ultérieures de fixer les règles (et procédures) de sa mise en œuvre effective³.

PRINCIPE n° 1. Il définit l'objectif ultime⁴. Suivant l'article 2 de la Convention-cadre, l'action internationale doit viser « à stabiliser [...] les concentrations de GES dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter ». Pour stabiliser la concentration des GES à long terme, il est nécessaire d'en réduire de manière significative les émissions (en l'occurrence, de six gaz à effet de serre⁵) et de renforcer leur absorption par les puits.

PRINCIPE n° 2. Il précise le sens de l'action : celui des « *responsabilités communes mais différenciées* » (article 3.1 de la Convention-cadre et article 10 du protocole de Kyoto). La Convention en appelle à une réponse coopérative la plus large (elle est d'ailleurs ratifiée aujourd'hui par 188 Parties)⁶. Elle affirme donc un choix en faveur du multilatéralisme. Mais la Convention incorpore aussi une clause de traitement spécifique aux pays en développement (PED). L'Annexe I de la Convention établit la liste des pays industrialisés (41 pays) qui devront prendre le plus d'engagements, notamment des engagements de réduction d'émissions. Les autres pays sont donc dits « hors Annexe I » et sont exemptés d'engagements quantitatifs au titre de la Convention et pour ce qui concerne la première période d'engagement du Protocole (2008-2012). Le protocole de Kyoto incorpore également une annexe (dite Annexe B) : c'est la liste des pays de l'Annexe I qui acceptent individuellement ou collectivement⁷ de se conformer à un engagement quantitatif précis. Cette clause pose donc les bases d'un régime dual se caractérisant par des obligations différenciées, selon les catégories de pays.

PRINCIPE n° 3. Il a trait aux modalités de l'action collective (le contrôle quantitatif des émissions de GES) et aux obligations des Parties. À défaut de pouvoir s'entendre sur une action par les prix (envisagée avant Rio par les pays européens), la communauté internationale s'accorde sur le principe d'une régulation quantitative. La Convention-cadre ne fait pas mention explicite d'objectifs contraignants (*binding targets*). Mais les grandes lignes d'un engagement collectif y figurent dans l'article 4.2, qui détaille les obligations des parties de l'Annexe I. L'alinéa 4.2.b stipule notamment que ces Parties devront fournir des informations sur les actions entreprises « dans le but de ramener individuellement ou conjointement à leur niveau de 1990 les émissions anthropiques de dioxyde de carbone et autres gaz à effet de serre [...] ». Initialement, l'objectif est de retrouver ce niveau dès 2000. Cet objectif indicatif sera revu ultérieurement. Le protocole de Kyoto donne comme nouvel horizon la période 2008-2012, et une cible de réduction quantitative globale de 5 %.

PRINCIPE n° 4 (celui de l'*observance*⁸). Il a trait à la surveillance mutuelle des États et aux possibles sanctions. Contrairement à la Convention, le protocole de Kyoto, complété par les accords de Bonn et Marrakech, prévoit des sanctions pour les Parties qui n'auraient pas respecté leurs engagements. Le dispositif d'observance adopté (article 18) crée des règles et institutions nouvelles⁹ ; il est considéré comme un des plus forts parmi les traités internationaux, mais il est néanmoins affaibli par deux clauses particulières. D'abord, il faudra amender le Protocole pour que les procédures entraînent des conséquences contraignantes. Ensuite, la principale pénalité prévue, concernant le non-respect des objectifs quantifiés de réduction d'émissions, n'est pas une pénalité financière mais le report à la période d'engagement suivante de la partie manquante, accrue de 30 %. Cette disposition a été vue par certains – notamment

des ONG – comme plus sévère qu'une pénalité libératoire, mais elle ouvre en fait la voie à un report *sine die* des obligations, ce qui signifie l'affaiblissement, sinon la négation du système d'observance.

1.2 Le leadership structurel des États-Unis

Au fil des CDP successives jusqu'en 2000, les États-Unis mettent largement en œuvre leur *leadership* structurel. Cette action porte principalement sur la construction des règles et procédures de mise en œuvre de la Convention. Sans prétendre à l'exhaustivité¹⁰, l'influence américaine s'exerce sur trois règles du protocole de Kyoto adopté par la troisième CDP en 1997.

REGLE n° 1. Le caractère obligatoire (donc contraignant) des engagements quantitatifs pour les pays de l'Annexe B (en gros, les pays développés) .

REGLE n° 2. Des engagements sur les résultats mais non sur les moyens. L'Europe était favorable à un ensemble de règles d'action identique pour tous les pays et fondé sur l'identification de Politiques et Mesures communes. De fait, avec le Protocole, chaque pays reste libre de choisir les mesures de mise en œuvre ou d'application des engagements qui lui conviennent le mieux.

REGLE n° 3. Des procédures destinées à réduire le coût économique (donc aussi à faciliter l'acceptabilité politique) des engagements pris. Ces procédures sont introduites dans le Protocole sous la rubrique des « mécanismes de flexibilité »¹¹ (CAE [2003]). Elles se déclinent en :

- L'autorisation du commerce des quotas d'émission entre parties de l'Annexe B (art. 17) qui préfigure mise en place d'un marché international des permis d'émission de GES ;
- Un mécanisme « d'action conjointe », bien que le terme ne soit jamais écrit dans le Protocole. L'article 6 permet aux pays de l'Annexe B d'échanger entre eux des crédits d'émission sur la base de projets ;
- Un mécanisme de développement propre (MDP). L'article 12 autorise les pays de l'Annexe B à réaliser des réductions additionnelles d'émissions dans les pays hors Annexe B sur la base de projets et sous certaines conditions. Ces crédits pourront être acquis sur la période 2000- 2007 et utilisés sur la période 2008-2012.

1.3 Un régime non hégémonique

Ces principes et règles d'actions définissent bel et bien un régime international au sens conventionnel.

- La coopération entre les États entend se substituer, comme principe d'action, à l'anarchie. Sa fonction est de fournir à tous un bien collectif en assignant aux différentes parties des objectifs qui rompent avec le « *business as usual* » et en prévoyant des dispositions spécifiques pour assurer l'incitation à la participation (condition d'existence du régime international) et pour dissuader le *free riding* (condition de stabilité du régime international).
- La participation au régime impose à chaque pays deux registres d'engagements : des engagements collectifs à l'égard des autres pays (volet interétatique) et des engagements individuels à internaliser les règles collectives — c'est-à-dire à ajuster les structures

intérieures du pays de manière à se conformer aux obligations internationales. En d'autres termes, un régime est un « jeu à deux niveaux » (Putnam [1988]) où des gouvernements négocient sur les moyens de coordonner leurs préférences nationales (table de négociation intergouvernementale), avant de négocier à l'intérieur sur les modalités de l'action en vue de remplir les engagements pris à l'international.

Deux des règles établies à Kyoto sont, à cet égard, décisives pour l'acceptabilité de l'accord international sur le climat. La règle n° 1 offre aux États la possibilité de réduire considérablement les coûts de leur adaptation (pour un objectif collectif inchangé bien sûr). La règle n° 2 laisse aux États la liberté entière de conduire la négociation intérieure sur les mesures à adopter pour mettre en œuvre les engagements internationaux du pays.

Ces deux règles caractérisent-elles pour autant un régime hégémonique ? Un régime international est en effet hégémonique lorsque :

- Ses contours légaux sont dérivés entièrement ou en grande partie des législations internes d'un pays — par exemple, le protocole de Montréal sur les CFC (1987) qui dérive du *Clean Air Act* américain de 1977 ;
- Et/ou la puissance dominante n'est pas assujettie aux mêmes engagements que les autres pays. Il est dans ce cas reconnu dans les principes et règles du régime comme le pays pivot du système — par exemple, le régime monétaire international de Bretton Woods conférait au dollar un statut unique dans le système international, exemptant les États-Unis d'engagements sur la parité de change de leur monnaie en contrepartie d'un engagement à assurer la couverture or du dollar.

Parce qu'il porte sur des engagements d'objectifs mais non de moyens et qu'il prévoit des dispositifs de flexibilité, le régime dessiné par les accords de Rio-Kyoto porte sans doute l'empreinte du *leadership* américain. En ce sens, il rentre dans la même classe que plusieurs autres régimes internationaux — en particulier celui du commerce ou le défunt Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Cependant, et comme dans le cadre de l'OMC, les États-Unis n'ont pas de statut exorbitant à l'égard des autres — pas même celui du « premier d'entre les égaux ». Les États-Unis y sont soumis aux mêmes types d'engagements et de règles que les autres pays industriels. Ils sont notamment soumis à des mesures d'internalisation. La négociation couvrant la période 1992-1997 accouche donc d'un régime international non hégémonique, très différent de ce qui a pu exister dans les domaines monétaire et financier où les engagements du pays dominant différaient de ceux de tous les autres. Cette propriété est-elle un élément susceptible d'expliquer la défection américaine après Kyoto ?

1.4 Expliquer la défection américaine

Le récapitulatif des acquis laisse dans l'ombre bien des difficultés de la négociation. Ainsi, l'introduction des marchés de permis voulue par les États-Unis a-t-elle été longtemps contestée par l'Europe. Alors même que leur principe était accepté par l'Europe lors de la CDP de La Haye (novembre 2000) qui était destinée à rendre définitivement opérationnel le protocole de Kyoto, la négociation achoppe à nouveau. C'est cette fois sur l'introduction d'une nouvelle « flexibilité », qui pourrait être apportée par les « puits de carbone ». La nouvelle administration Bush profite de cet arrêt des négociations sur un échec pour annoncer son retrait de la négociation en mars 2001 en indiquant que l'architecture même de Kyoto était « fondamentalement défectueuse »

(« *fatally flawed* »). Pourtant, le contraste entre le *leadership* structurel exercé par les États-Unis depuis 1990 et l'abandon brutal du processus de Kyoto peut étonner. Comment l'expliquer ?

L'Administration américaine invoque deux arguments principaux pour justifier son retrait, outre le premier argument, récurrent, selon lequel le Protocole mettrait en danger l'économie américaine, sa croissance et son emploi (cf. la lettre de M. Bush à M. Hagel en mars 2001).

- Celui de l'efficacité environnementale douteuse de la voie empruntée. Le choix de s'en tenir à des quotas nationaux d'émission serait rapidement insuffisant pour remplir l'objectif final fixé par la Convention (stabiliser la concentration de GES). D'autres voies sont concevables, alternativement à celle des objectifs quantitatifs ou en combinaisons avec elle : celle de la nécessité d'engager un fort mouvement d'innovation technologique pour des solutions énergétiques à faible contenu en carbone ou celle de la fiscalité (la taxe carbone, on l'a vu, initialement proposée par l'Europe et maintenant reprise aux États-Unis).
- Celui de l'inéquité résultant notamment (mais pas exclusivement) du statut particulier accordé aux pays en développement. La ligne d'argumentation américaine a évolué sur ce point. Dans un premier temps, les États-Unis dénoncent une inéquité économique. Ils critiquent l'exemption de toute contrainte pour les PED — pays qui pourraient assez rapidement (2030) contribuer à plus de la moitié des émissions de GES mondiales. Dans un deuxième temps (après le retrait) la critique se déplace sur le terrain de l'équité juridique. Les États-Unis font valoir que le protocole de Kyoto enfreint le principe « *no representation without taxation* ». L'inéquité ne tient plus au fait que des pays potentiellement gros émetteurs soient dispensés d'obligations (pour la première période de mise en œuvre). Elle tient au fait que ces pays participent à la définition de règles qui ne s'appliquent pas à eux (Bodansky [2001]). Sans réfuter cet argument, le témoignage d'un autre négociateur américain en relativise la portée. Il affirme que lors du round final du protocole de Kyoto, les points les plus cruciaux ont été négociés sans les PED (Pomerance [2003]).

Au-delà de cet argumentaire, il faut s'interroger sur les explications possibles à la défection d'un pays qui a pesé plus que les autres dans le *design* du régime international.

- Une première clé d'explication est donnée par la théorie des jeux appliquée au cadre d'un schéma de négociation multilatérale sur un bien collectif global pur. Ces travaux établissent que les incitations constituent un point sensible pour l'adhésion à la coalition. Chaque pays doit évidemment y trouver son intérêt. Mais la désincitation peut aussi provenir du fait que, contrairement à un bien de club (où l'exclusion est possible), un bien collectif global est propice à des comportements de passager clandestin. Le jeu de la négociation climat n'est pas *self-enforcing*. Ce point n'explique pas la défection des États-Unis en tant que telle. Mais il attire l'attention sur un point faible des tentatives de réponses multilatérales aux problèmes d'action collective posés par les biens collectifs globaux.
- Une deuxième clé d'explication prend en compte l'importance du cycle électoral aux États-Unis (Hourcade [2002]) en liaison avec la position hégémonique de ce pays. La défection américaine sur le régime climatique serait la première affirmation d'un changement de stratégie de la part de la puissance internationalement dominante. D'autres décisions ont, depuis lors, montré que l'administration Bush n'accordait pas la même priorité que la précédente à la coopération multilatérale. Une préférence pour l'option unilatérale (« *America first* », Bodansky [2001]) et pour la formation de coalitions *ad hoc*¹² s'est affirmée en février 2002 par l'annonce d'un plan national contre le changement climatique (un plan modeste de réduction de l'intensité des émissions de GES aux États-Unis, de 18 % sur la

décennie à venir). Le retrait américain traduit le choix souverain d'un État démocratique — donc sujet à des révisions de sa préférence nationale au gré de l'alternance démocratique.

- Une troisième clé d'explication s'ouvre si l'on élargit le modèle de Putnam [1988] à un « jeu à trois niveaux ». Les deux explications précédentes postulent que les gouvernements se présentent à la table de négociation internationale avec un mandat précis en parfaite connaissance de la préférence collective nationale. L'objectif des gouvernements est alors de combiner cette préférence nationale (cette offre nationale) à celle des autres pays, en veillant à minimiser les coûts et contraintes d'internalisation pour les nationaux (logique du jeu à deux niveaux). Les avis des négociateurs américains indiquent toutefois que ce postulat initial n'est pas vérifié. Pour eux, la question du changement climatique n'a pas jusqu'ici émergé comme un enjeu politique majeur aux États-Unis. Le gouvernement s'est donc engagé dans une négociation internationale sans se soucier suffisamment de la préférence collective nationale — s'exposant ainsi à un rejet de la part d'une collectivité jalouse de sa souveraineté et de ses préférences (Pomerance [2003], Bodansky [2001]). L'Administration américaine aurait ainsi « mis la charrue avant les bœufs » (Bodansky [2001]). En termes moins imagés, elle a mené la négociation intergouvernementale (niveau 1) en veillant à minimiser les contraintes d'internalisation (niveau 2) avec un certain succès d'ailleurs (introduction des mécanismes de flexibilité, etc.). Mais elle s'est insuffisamment préoccupée de conformer son offre internationale sur un compromis intérieur solide (niveau 3). La négociation intergouvernementale aurait révélé à l'Administration américaine le déphasage important entre l'offre qu'elle portait et la demande intérieure.

Les deux dernières clés d'explication sont en fait complémentaires. L'une pointe sur un changement de stratégie internationale des États-Unis (unilatéralisme et « minilatéralisme » vs multilatéralisme). L'autre pointe sur un problème de gouvernance nationale. Ensemble, elles fournissent les raisons structurelles du rejet d'un régime que ce pays n'a pas réussi à rendre hégémonique.

La rupture consommée, où en est-on ?

Bien que ratifié aujourd'hui par 119 Parties, le Protocole ne réunit toujours pas les conditions pour entrer en vigueur. L'Australie, suivant les États-Unis, ne le ratifiera pas. L'entrée en vigueur est suspendue au respect de la clause de ratification par des pays représentant 55 % des émissions du total Annexe I, c'est-à-dire maintenant à la ratification de la Russie, puisque tous les autres pays importants de l'Annexe I ont ratifié. Le retard pris pour son entrée en vigueur est dommageable par rapport aux échéances prévues (démarrage du MDP et association des PED, rapprochement de la date de la première période d'engagement et des discussions pour la prochaine période). Ces retards entament évidemment aussi la crédibilité du protocole de Kyoto auprès de l'opinion publique.

2. Après Kyoto ? Hégémonie versus nouveau leadership ?

La défection américaine ne condamne pas nécessairement le régime international de Kyoto. Elle conduit cependant à envisager d'autres scénarios — ce qui rouvre les débats sur les principes et les règles d'un éventuel régime international.

En simplifiant à l'extrême, il est possible de cerner trois catégories d'acteurs susceptibles de peser sur l'avenir de la négociation, avec leurs préférences et leurs stratégies : les États-Unis, l'Union européenne et les PED engagés dans la coalition dite « G77 plus Chine ».

Ce ne sont pas les seules. Mais ce sont les offres de pays ou de groupes qui possèdent au moins une des capacités constitutives du *leadership* dans le domaine de la négociation climat.

Ils sont donc susceptibles de peser plus que d'autres sur le cours de la négociation. En simplifiant aussi, on peut considérer que les États-Unis — puissance hégémonique — possèdent les trois capacités, que l'Europe n'en dispose que de deux (elle est aujourd'hui encore privée de la capacité de *leadership* structurel) et que les PED du G77 n'en ont qu'une (la capacité de *leadership* instrumental dans la négociation).

2.1. La préférence américaine : abandonner Kyoto pour quel projet d'action ?

Les États-Unis n'ont pas perdu leur capacité à exercer un *leadership* structurel. Même si un certain délai sera probablement nécessaire avant que ce pays ne reprenne l'initiative, il est improbable qu'il s'en tienne à l'indifférence ou au *benign neglect* à l'égard du problème d'environnement global et à l'égard du problème d'action collective.

La nouvelle préférence américaine repose :

- Au plan interne, sur la priorité à l'investissement technologique comme réponse au problème environnemental¹³. La voie de l'efficacité environnementale est désormais présentée comme devant passer par la technologie et non par un système d'objectifs contraignants. À la dernière CDP de New Delhi (2003), les États-Unis et les PED se sont de fait retrouvés dans un « front du refus » contre les engagements quantitatifs. Les États-Unis préconisent une démarche fondée sur l'innovation technologique en arguant qu'elle serait une stratégie de plus long terme et éventuellement sans coûts (argument « sans regrets »). Ce type d'action prend corps en février 2002 dans une stratégie fédérale pour lutter contre le changement climatique, la « *Global Climate Change Initiative* » (souvent simplement désignée sous le nom de Plan Bush). Cette stratégie tourne le dos à la méthode de Kyoto (Blanchard [2003]). Elle vise :
 - i) à engager un plan de réduction de l'intensité des émissions de GES de 18 % en dix ans. L'objectif de limitation des quantités absolues d'émissions est délaissé au profit d'un « objectif dynamique » de limitation de l'intensité des émissions en pourcentage du PIB,
 - ii) en suivant une méthode d'action volontaire de la part des acteurs, essentiellement des entreprises,
 - iii) et en allouant des financements aux initiatives sur les technologies et la recherche scientifique.

Les principes généraux du Plan Bush sont donc la primauté à la croissance, la flexibilité et la voie des actions volontaires¹⁴ fondées sur la science et la technologie en suivant une logique supposée être plus efficace.

- Au plan international, ils impliquent le refus de toute obligation de s'ajuster à une contrainte externe : le refus de l'internalisation des règles internationales. C'est le principe « *America first* ». Tout régime international doit prendre racine sur les lois internes américaines plutôt que de forcer les Américains à changer, sous la pression d'une loi internationale. Le succès du protocole de Montréal sur l'ozone (1987) tient au fait qu'il fut très largement une

émanation d'une législation intérieure (le *Clean Air Act* de 1977). Il en est de même pour d'autres régimes internationaux, par exemple celui sur la limitation de la pollution par les tankers ou celui sur la protection des espèces menacées (Bodansky [2001]). En d'autres termes, « *The USA will not ratify an international agreement without domestic legislation that enables the government to achieve the requirements of the agreement* » (Pomerance [2003]). Ce choix inclut également le souci de préserver un mode de vie américain fondé en partie sur l'abondance énergétique et l'énergie à bas prix. Par extension, cette position conduit à rejeter la vision « *top down* » qui caractériserait l'architecture de Kyoto au profit d'une démarche pas à pas et plutôt « *bottom up* » (Bodansky [2003]). Plus concrètement (Blanchard [2003]) :

- i) Les États-Unis restent Partie de la Convention. Ils réaffirment qu'ils respecteront leurs engagements et qu'ils n'interféreront pas sur d'autres pays qui choisiraient d'adopter le protocole de Kyoto ;
- ii) Ils préconisent la même approche de réduction de l'intensité des GES pour les PED ;
- iii) Ils annoncent des allocations budgétaires (modestes) pour assister les PED dans divers domaines d'action liés au climat. Il n'entendent rien leur imposer ;
- iv) Ils déploient une intense activité diplomatique pour conclure des accords de partenariat bilatéraux ou plurilatéraux sur l'étude des stratégies de lutte contre le changement climatique, la recherche ou les technologies.

Cette préférence ouvre sur une « offre » qui pose une alternative entre un régime international à caractère hégémonique sur de nouvelles bases et le rejet par les États-Unis de toute solution coopérative multilatérale. Dans tous les cas, c'est la voie du rejet de Kyoto.

2.2. Le G77 + Chine : une préférence constante quel que soit le cadre institutionnel

Le G77 + Chine est une coalition active dans le cadre des Nations unies. Elle représente les intérêts et positions communes des PED. Dans la négociation climat, elle est surtout active dans les périodes de tension. Elle s'appuie sur une des lignes d'affrontement majeur dans les relations internationales : la confrontation Nord-Sud. Alors que la question climatique n'était pas perçue comme prioritaire par la plupart des PED, ceux-ci sont devenus pro-actifs dans la négociation surtout à partir de CDP1 (Berlin, 1995).

Nous l'avons vu, cette coalition a réussi à user d'un *leadership* instrumental pour imposer comme principe de la Convention-cadre la reconnaissance du droit au développement comme priorité pour les PED (développement économique et social, développement durable), ainsi que le principe « des responsabilités communes mais différenciées ». Elle a également obtenu que soit prise en compte la nécessité de financement supplémentaire et du transfert de technologies. Mais ce groupe n'exerce pas de *leadership* directionnel. L'offre qu'il adresse aux autres parties dans la négociation ne constitue nullement un « paquet » complet destiné à apporter une réponse au problème posé. Elle se limite à une série de demandes ou d'exigences. Johannesburg (Rio + 10) et la CDP8 à New Delhi ont concrétisé ce repli. Les PED veulent en rester à l'application des principes de la Convention et de la lettre du Protocole. En particulier ils insistent sur les actions d'adaptation au changement climatique et sur leur financement. Ils refusent en particulier d'évoquer la perspective d'engagements quantitatifs pour les PED et remettent la nécessité de leur développement au premier plan (« *development first* »).

Cependant, le G77 est fondamentalement hétérogène. Il réunit les pays de l'AOSIS, le noyau de l'OPEP, des "grands" PED et des PMA, ou encore la Corée et le Mexique (qui sont membres de l'OCDE). À certains moments de la négociation, on a ainsi vu apparaître des lignes d'alliance différentes (par exemple l'AOSIS et l'Union européenne, ou l'Amérique latine et les États-Unis, la Chine et les États-Unis...).

2.3. L'Union européenne et la perspective "Kyoto +"

L'Union européenne ne possède pas, ou du moins pas encore, les bases d'un *leadership* structurel. Sa position se construit donc de manière privilégiée sur son *leadership* directionnel et sur la potentialité d'un *leadership* instrumental (l'Union européenne n'est-elle pas déjà une coalition d'États?). Sur cette base, la préférence européenne présente deux traits fondamentaux qui s'inscrivent dans le prolongement de la négociation antérieure et non pas en rupture avec elle.

- Le multilatéralisme, comme choix à la fois obligé du fait de la taille des pays européens et favorisé par l'expérience de la construction européenne. Mais, occupée par cette construction même et parfois soumise à des contradictions internes, elle a pu, à des moments décisifs, « rater le coche » des alliances et compromis constructifs (différenciation des objectifs et bulle européenne, complémentarité et marchés de droits...).
- La recherche de l'efficacité environnementale, qui peut s'expliquer à la fois par le fait que l'Europe présente globalement un profil énergétique beaucoup moins intensif que celui des États-Unis, et par des raisons politiques, qui renvoient à la place prise par les partis écologistes et les idées qu'ils soutiennent dans les instances politiques. L'ensemble de ces facteurs conduit l'Union européenne à vouloir exercer un *leadership* directionnel.

De fait, il existe bien aujourd'hui un projet européen pour les politiques climatiques, qui se caractérise de la manière suivante : i) respect d'une contrainte globale d'émission ambitieuse, ii) qui serait respectée grâce à des objectifs d'émission contraignants, iii) ceux-ci devant être cependant assez « doux » pour les PED et donc par voie de conséquence assez « durs » pour l'Europe et *a fortiori* les États-Unis : c'est la perspective « Kyoto + ».

Leadership directionnel : l'Europe tente actuellement de mettre en œuvre une politique climatique effective en interne. Celle-ci combine des actions communes générales, relevant en particulier de la politique européenne de recherche ou d'infrastructures, des politiques nationales – les Programmes nationaux de lutte contre le changement climatique (PNLCC) – mais aussi des dispositifs instrumentaux s'inscrivant dans le cadre des directives européennes applicables dans tous les États membres.

- Les PNLCC des pays de l'Union sont en général ambitieux, certains visant même des objectifs de réduction plus forts que ceux qui découlent de la traduction intra-européenne de l'objectif global du Protocole pour l'Union (l'accord de « partage du fardeau », ou *European burden sharing agreement*). Cependant, ces programmes nationaux constituent le plus souvent une extension et un renforcement des actions anciennes de maîtrise de la demande d'énergie. Fondés le plus souvent sur des Politiques et Mesures, ils présentent les avantages et inconvénients de ce type de stratégie, c'est-à-dire que leur efficacité n'est garantie que dans des domaines limités. La réalisation des objectifs globaux n'est donc elle-même pas garantie. Les instruments économiques ne sont envisagés que dans certains pays par l'introduction de taxes carbone (en général d'un niveau modeste) ou, au Royaume-Uni, avec l'introduction d'un premier système de permis négociables pour l'industrie.

- Les résultats déjà obtenus en matière de maîtrise des émissions sont *a priori* satisfaisants puisque l'Europe s'inscrit aujourd'hui sur une trajectoire qui, si elle était poursuivie, pourrait permettre de satisfaire aux objectifs de Kyoto. On sait cependant qu'une part importante de ces résultats découle d'évolutions structurelles indépendantes des politiques climatiques. En particulier la modernisation du système énergétique – vétuste et inefficace – de l'ancienne Allemagne de l'Est, comme la substitution massive du gaz au charbon – pour des raisons strictement économiques – dans le secteur électrique du Royaume-Uni, ont permis des réductions massives d'émissions dans ces deux pays. Ces deux phénomènes expliquent pour une large part la bonne performance européenne, alors que les résultats sont bien moins probants dans beaucoup d'autres pays.
- Au plan de l'Union européenne, deux projets constitueront cependant autant « d'expériences cruciales » pour démontrer la capacité de l'Europe à mettre en œuvre des politiques effectives. Il s'agit tout d'abord de la directive sur le système de quotas d'émission échangeables pour l'industrie et le secteur électrique. Cette directive couvre les plus gros émetteurs de GES dans chaque pays, au total près de 46 % des émissions totales. Chaque Etat membre doit attribuer des quotas d'émission à chacune des installations couvertes. Les entreprises seront ensuite libres de vendre ou d'acheter leurs quotas, afin de minimiser leurs coûts de réduction. Si les différents obstacles à la mise en œuvre de ce système sont surmontés, l'Europe sera parvenue à construire le plus grand marché de droits environnementaux jamais mis en œuvre. De même, la directive sur l'électricité d'origine renouvelable qui prévoit de porter la contribution des renouvelables à 22 % du total de l'électricité en 2010, constituerait, si cet objectif était atteint, une avancée décisive.

Leadership instrumental : on peut ici s'interroger sur la capacité de l'Europe à construire des alliances autour de solutions communes :

- Dans la dimension stratégique, l'Europe a connu des succès à Kyoto et à Marrakech en parvenant à rallier les pays en développement, essentiellement contre les Etats-Unis. Mais à Kyoto, cela était assez facile puisque les pays en développement étaient « hors engagement » et à Marrakech, le ton fut donné par le représentant iranien du G77 qui évoqua en séance plénière « un succès du multilatéralisme contre l'unilatéralisme américain ». Un an après, New Delhi confirme que les choses ne sont pas si simples, puisque semble alors se constituer un « front du refus » contre les objectifs contraignants, un front où se retrouvent de fait les États-Unis et les PED.
- Dans la dimension tactique, il faut souligner les difficultés particulières des européens à faire avancer leurs positions, dans un contexte international tendu et marqué par d'autres enjeux (les tensions relatives à la crise irakienne depuis fin 2002, l'échec de la conférence de l'OMC à Cancun en septembre 2003) alors même que :
 - i) la scène internationale risque d'être durablement écrasée par la puissance américaine comme en témoigne le problème de la ratification russe, imminente fin octobre 2003, depuis assez longtemps déjà ;
 - ii) on ne sait pas vraiment s'il existe une vision commune européenne sur ces sujets, si ce n'est un volontarisme assez partagé mais non toujours suivi d'effets, que certains observateurs américains qualifient d'ailleurs de *European pretense* et qu'il conviendrait encore de nuancer (les positions de MM. Berlusconi et Aznar sont plus proches de celles de M. Bush que de celles de M. Blair sur ces questions) ;
 - iii) dans la conduite concrète des négociations, l'attelage constitué par la Commission et les Etats membres avec présidence tournante n'est favorable ni à la continuité des

positions, ni à la bonne coordination sur le terrain, ni enfin au « *capacity building* » en termes de maîtrise des dossiers.

Conclusion

L'examen des principales catégories de préférences en présence depuis le rejet par les États-Unis du Protocole de Kyoto conduit à envisager trois types de scénarios d'avenir.

OPTION 1. *L'anarchie*. En matière de coopération internationale, c'est le scénario du *statu quo* antérieur à 1992. Mais sur le plan de l'action, ce n'est pas nécessairement le retour au scénario du fil de l'eau (ou « régime » *no limit*) tel qu'il existait avant 1992. Cette configuration n'implique pas que les États se désintéressent de toute action de lutte contre les émissions de GES. Mais elle implique qu'ils le fassent individuellement sans coopération internationale.

- Cette option n'est pas impossible compte tenu notamment de la défiance actuelle à l'égard des actions multilatérales et des institutions internationales, accusées de lourdeurs, de lenteur, d'inefficacité... Le plan Bush de 2002 atteste en tout cas que l'on peut vouloir agir sans cadres internationaux contraignants.
- Elle est tout de même improbable, en tout cas sur un horizon de moyen et long terme. Des initiatives comme le Plan Bush sont loin de pouvoir constituer une réponse au problème posé. De plus, le message de la théorie demeure valable : une forme ou une autre de coopération est nécessaire si l'on veut combattre efficacement ce mal collectif global qu'est l'accumulation et la concentration des GES.

OPTION 2. *Un régime hégémonique*. C'est la voie d'un régime international (donc coopératif, multilatéral) mais sur des bases entièrement renouvelées par rapports aux engagements de Kyoto. Les États-Unis parviennent à faire avaliser de nouveaux principes aux autres pays : des principes et règles collectifs qui s'inspirent directement de la préférence collective nationale américaine — désormais mieux identifiée — en faveur d'un schéma d'incitation au développement de technologies plus « propres ». Les règles internationales seraient alors, pour l'essentiel, des projections internationales des règles américaines, comme cela s'est fait pour la mise en œuvre du protocole de Montréal. Les questions que pose cette option sont variées :

- Quelle serait l'efficacité environnementale de ce type de régime ? L'argument du coût faible ou nul – *no regret* – parfois évoqué est-il valable ?
- Quelles seraient les conditions d'acceptabilité de ce type de régime par les autres pays (ou coalitions) ?
- La voie technologique repose-t-elle aux États-Unis sur un compromis intérieur fort ou bien relève-t-elle du discours de diversion ou du « *wishful thinking* » ?

OPTION 3. *Un régime sous leadership européen*. C'est la voie d'un régime qui amende le Protocole de manière à le rendre plus attractif et incitatif (introduction d'une « soupape de sûreté » en matière de coût, des politiques *safety valve*, ou articulation à d'autres sujets de négociation internationale *linkage*...) sans trahir l'esprit de Kyoto (contrôle quantitatif / coopération multilatérale / effort différencié...). Ce scénario « Kyoto + » a la préférence européenne et l'Union a montré depuis 1997 sa capacité à user de son *leadership* directionnel et instrumental pour attirer les autres pays dans cette voie. Cette option pose elle aussi néanmoins de nombreuses questions :

- L'efficacité environnementale de ce régime Kyoto + serait-elle supérieure à celle de Kyoto (ou à celle de l'option 2) ? Le rapport Guesnerie (CAE [2003]) concluait son évaluation de Kyoto en y voyant un optimum de second rang perfectible.
- Quelles seraient les conditions d'acceptabilité de ce type de régime par les autres pays et notamment par la puissance hégémonique ? Tant que « Kyoto + » restera dans une filiation à Kyoto, a-t-il quelque chance que ce soit d'être accepté par les États-Unis ?

Lequel de ces scénarios est le plus probable aujourd'hui ?

Peut-être un quatrième ? Celui de la formation de régimes régionaux, différenciés et concurrents les uns des autres. L'un reprendrait les traits de la politique américaine et tenterait de les internationaliser dans le cadre d'un régime hégémonique fondé sur la technologie. L'autre tenterait de perpétuer Kyoto + sous *leadership* européen, mais dans un espace restreint. Dans les deux cas, les offres adressées aux pays tiers et notamment aux PED seront tout aussi décisives sinon plus que les critères d'efficacité économique pour décider lequel des deux projets concurrents (ou quelle combinaison des deux) pourrait s'imposer comme la base du régime de *l'après Kyoto*. A plus long terme, la question de la convergence entre ces régimes concurrents restera en effet de la plus haute importance, car seule une telle convergence sera susceptible d'apporter une réponse collective proportionnée à l'immense défi que constitue le changement climatique.

Pierre Berthaud est maître de conférences à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble et responsable du département (EPIID) du Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale (LEPII), CNRS et UPMF.

Denise Cavard est ingénieur de recherches au CNRS, elle est membre du département Energie et Politiques de l'Environnement (EPE) du LEPII.

Patrick Criqui est directeur de recherches au CNRS. Il est responsable du département EPE du LEPII (ex-IEPE).

Notes

¹ Cf. Les rapports du GIEC (IPCC). Ce groupe d'experts a été constitué en 1988 par l'Organisation météorologique internationale (OMI) et par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Le premier rapport du GIEC en 1990 a lancé l'alerte sur le rôle des GES dans le réchauffement climatique et sur la part des émissions anthropiques. Les deuxième et troisième rapports du GIEC, en 1995 et en 2001, confirment ce diagnostic.

² Ces aspects constituent la substance du rapport Guesnerie (CAE [2003]) qui, pour sa part, laisse largement de côté l'économie politique de l'effet de serre.

³ Ce double partage, entre d'une part les principes et les règles et d'autre part la Convention et les CDP, est dicté par un souci de simplification et de clarté. Dans la pratique, il n'est pas toujours possible de distinguer aussi nettement les principes et les règles dans les textes des traités. La Convention n'a pas non plus le monopole de la définition des principes, et les CDP celui des règles (cf. notamment le principe n° 4 qui est entièrement produit dans les CDP).

⁴ En référence au *principe de précaution* mentionné dans l'article 3 de la CCNUCC.

⁵ C'est le protocole de Kyoto qui retient six gaz dits à effet de serre : le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), le protoxyde d'azote (N₂O), les hydrofluorocarbones (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF₆). Le CO₂ est le plus important des GES, à la fois pour sa contribution totale au réchauffement et pour la forte irréversibilité de son accumulation. Le CO₂ a contribué à 60 % de l'augmentation du forçage radiatif (accroissement de l'effet de serre) durant les deux derniers siècles, et contribuerait, selon les projections, pour environ 70 % à l'accroissement de l'effet de serre du XXI^e siècle (GIEC, « second Assessment Report », 1995).

⁶ Le choix coopératif s'affirme encore dans l'introduction d'une clause conditionnelle à la mise en œuvre effective du régime. Pour entrer en vigueur, le Protocole d'application devra être ratifié par un nombre de pays représentant au moins 55 % des émissions de GES en 1990 des pays de l'Annexe I (pays soumis à des engagements chiffrés dès la première période : 2008 - 2012).

⁷ Des pays ou des « bulles ». Les articles 3.1 et 4 du Protocole stipulent en effet que des pays peuvent définir une bulle : groupe de pays s'engageant solidairement à respecter l'engagement quantitatif global en se réservant le droit de répartir leurs engagements nationaux à leur convenance. L'Union européenne décidera d'adopter ce mode de fonctionnement au Conseil de l'environnement de juin 1998.

⁸ *Compliance* en anglais.

⁹ Parmi lesquelles le Comité d'observance doté de deux branches : la branche coercitive (*enforcement branch*) est chargée de sanctionner le non-respect du protocole de Kyoto, la branche facilitatrice (*facilitative branch*) est chargée d'aider les Parties à respecter leurs engagements.

¹⁰ Par exemple, ce sont les États-Unis qui réclament et obtiennent que le régime international porte sur six catégories de GES et non pas sur le seul CO₂, (comme le préconisaient les pays de l'AOSIS) ou trois gaz (comme le proposait notamment l'Europe). Autre exemple, les États-Unis obtiennent que les puits de carbone soient pris en compte dans l'évaluation.

¹¹ Depuis la CDP4 de Buenos Aires, cette expression a été abandonnée au profit de celle de « mécanismes du protocole de Kyoto », sur réclamation des pays en développement.

¹² Cette doctrine a depuis lors été synthétisée, à d'autres fins, dans une formule de D. Rumsfeld : « c'est la mission qui définit la coalition, pas l'inverse » (NYE : 2003).

¹³ Les diverses initiatives prises par les États et par les industriels ne seront pas évoquées ici.

¹⁴ Ce principe d'action volontaire dispense le gouvernement de soumettre le texte à l'aval du Congrès pour le rendre effectif.

Références

- BARRETT S. [1990] : *The Problem of global environmental protection*, **Oxford Review of Economic Policy**, 6(10), pp. 68-79.
- BLANCHARD O. [2003] : *L'Administration Bush et le changement climatique : rhétorique et réalité*, document de travail du CFE, IFRI.
- BODANSKY D. [2002] : *U.S. Climate Policy After Kyoto : Elements for Success*, **Policy Brief**, 15 April, pp. 1-8.
- BODANSKY D. [2001] : *Bonn Voyage. Kyoto's Uncertain Revival* ", **The National Interest**, Fall, pp. 45- 55.
- CAE [2003] : *Kyoto et l'économie de l'effet de serre. Rapport Guesnerie*, Paris, La Documentation française.
- GRUBB M., VROLIJK C., BRACK D. [1999] : **The Kyoto Protocol, a guide and assessment**, Royal Institute of International Affairs.
- GUPTA J. & RINGIUS L. [2000] : *The EU's Climate Leadership : Reconciling Ambition and Reality*, in **Climate Change and European Leadership**, GRUBB M. & GUPTA J. eds, Dordrecht, Kluwer Academic.
- HASENCLEVER A., MAYER P. RITBERGER V. [1997] : **Theories of International Regimes**, Cambridge University Press.
- HOURCADE J-CH. [2002] : *Dans le labyrinthe de verre. La négociation sur l'effet de serre*, **Critique Internationale**, (15), avril.
- KEBABDJIAN G. [1999] : **Les théories de l'économie politique internationale**, Paris, Le Point " économie ".
- KEBABDJIAN G. [2003] : *Économie politique du régionalisme : le cas euro-méditerranéen*, Document de travail.
- KINDLEBERGER C. P. [1973] : **The World in Depression, 1929 – 1939**, London, Allen & Lane.
- KRASNER S.D. ed. [1983] : **International Regimes**, Ithaca, Cornell University Press.
- NYE J.S. JR. [2003] : *U.S. Strategy After Iraq*, **Foreign Affairs**, July/August.
- OBERTHÜR S., OTT H. [1999] : **The Kyoto Protocol, international climate policy for the 21st century**, Springer.
- POMERANCE R. [2003] : *Reflections on Kyoto, Guidance for the Future*. Remarks Prepared for RFF and CFE – IFRI, Document de travail du séminaire IFRI – CFE, 19 mars.
- PUTNAM [1988] : *Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two – Level Games*, **International Organization**, 42, pp. 427-460.

UNDERDAL A. [1995] : *The Study of International Regimes*, **Journal of Peace Research**, (32), pp. 113-119.

YOUNG O. R. [1994] : **International Governance : Protecting the Environment in a Stateless Society**, Ithaca, Cornell University Press.

YOUNG O. R. [1986] : *International Regimes : Toward a New Theory of Institutions*, **World Politics**, 39, pp. 104-122.

Résumé

Le régime international pour le climat : vers la consolidation ou l'effondrement ?

Cette contribution traite des modalités de gestion d'un problème d'action collective dans le domaine de la négociation sur le climat, en s'appuyant sur deux des concepts de l'Economie Politique Internationale (EPI), celui de régime international (RI), et celui d'hégémonie et/ou de *leadership*.

Le cours suivi par la négociation internationale entre 1992 (Convention de Rio) et mars 2001 (rejet par les États-Unis du protocole de Kyoto de 1997), conduit à s'interroger sur les conditions d'existence et la viabilité d'un régime international non hégémonique (partie 1).

On s'interroge ensuite sur les perspectives de « l'après-Kyoto ». L'examen des préférences des trois acteurs les plus actifs dans la négociation (États-Unis, Europe, G77+ Chine) combiné à celui des capacités de leadership qu'ils possèdent permet de différencier trois scénarios d'avenir : i) l'anarchie, ii) un régime international sous hégémonie américaine, iii) un régime international sous leadership européen (partie 2).

The international climate regime : towards consolidation or collapse ?

This article deals with the different modalities that exist to manage a problem of collective action in the field of climate negotiation. It uses two concepts of the International Political Economy (IPE) : the concept of International Regime (IR) and the concept of Hegemony and / or Leadership.

The course the international negotiation has taken between 1992 (Rio Convention) and march 2001 (the US rejection of the Kyoto Protocol of 1997) leads us, first, to question the conditions of existence as well as the viability of a non-hegemonic International Regime (Part One). Then, we discuss the perspectives for the "post - Kyoto" era. After having examined the preferences of the three most active actors in the negotiation (USA, Europe, G77 + China) combined with the leadership capacities they possess, we identify three scenarios for the future: i) anarchy, ii) an international regime under the American hegemony, iii) an international regime under the European leadership (Part Two).