

La coopération environnementale internationale est-elle possible sans puissance hégémonique?

L'approche institutionnaliste de Robert O Keohane

Durant le dernier quart de siècle, les questions environnementales ont souvent été au cœur de négociations internationales ardues. La coopération environnementale internationale a connu un certain succès mais aussi beaucoup d'incertitudes et d'échecs. Pourtant les appels à la coopération se sont multipliés, provenant principalement de la communauté scientifique, des organisations non gouvernementales, mais aussi de la population parmi laquelle la protection de l'environnement se classe parmi ses priorités.

Il est difficile d'établir les conditions gagnantes de la coopération internationale, en particuliers dans le domaine de l'environnement. Robert O Keohane dans une réédition de son livre (2005) intitulé *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, définit la coopération internationale dans le contexte de l'économie politique mondiale.

Afin de mieux comprendre les raisons qui poussent les États à coopérer, Keohane se réfère à la théorie néo-réaliste de Kenneth Waltz et à la théorie des choix rationnels. Selon Keohane, la coopération internationale est le fruit d'un calcul rationnel des coûts-bénéfices par les États. Il affirme :

A state do not typically cooperate out of altruism or empathy with the plight of others nor for the sake off pursuing what they conceive as international interest. They seek wealth and security for their own people, as search for power as a means to these ends.¹

Selon Keohane, afin d'assurer une coopération internationale bénéfique à tous, les États créés des régimes internationaux, qu'il définit comme étant une ensemble de règle, de procédure, de prise de décision qui réduisent les coûts de transactions engendrés par la coopération et qui augmentent le coût des actions illégitimes. En fait, les régimes internationaux créés ce que l'on appelle un *level playing field* pour tous les États tout en produisant et en diffusant de l'information accessible à tous, en offrant un forum de discussions et en procurant une assistance technique.

Une des thèses de Keohane, dans ce livre, est que les États coopèrent entre eux dépendant du résultat d'un calcul rationnel sur les coûts et les bénéfices engendrés par cette coopération. Afin de réduire les coûts les États mettent également en place des régimes internationaux. Il affirme également que, contrairement à la théorie réaliste de la stabilité hégémonique, la présence d'une puissance hégémonique n'est pas une condition essentielle à la coopération internationale.

¹ Keohane, Robert O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Routledge, 2005, page X.

Les arguments développés par Keohane trouvent leur source dans la tradition institutionnaliste qu'il résume ainsi :

Cooperation can under some conditions develop on the basis of complementary interests, and that institutions, broadly defined, affect the patterns of cooperation that emerge.²

Keohane affirme que, même si dans certains cas la présence d'une puissance hégémonique peut-être bénéfique à l'émergence de la coopération internationale, elle n'en est pas une condition suffisante ou essentielle. La puissance hégémonique peut jouer un certain rôle dans la création d'un régime international, mais ce dernier peut aussi lui survivre.

Il est important de noter que Robert Keohane développe toute son argumentation sur la coopération internationale dans le contexte de l'économie politique mondiale, et se base sur des exemples de régimes internationaux tels le GATT et l'Agence internationale de l'Énergie. Cependant, son complice de toujours, Joseph Nye lui reproche de ne pas avoir tenté d'appliquer sa théorie à un autre domaine tel celui de la sécurité³

De plus, Keohane argumente que sa théorie est difficilement vérifiable, puisque les États-Unis occupent toujours une position hégémonique au sein de l'économie politique mondiale, même s'il aussi remarque un déclin relatif. Il cite à titre d'exemple, le fait que la part américaine du produit national brut mondial soit en déclin démontre que nous entrons dans une ère post-hégémonique, mais qu'à cause de la dimension de l'économie américaine et de sa puissance militaire, qu'il est encore trop tôt pour parler de l'après-hégémonie.

C'est partir de cette réflexion de Keohane sur la coopération internationale post-hégémonique que l'on peut se demander si cette définition peut s'appliquer à un autre contexte que celui de l'économie politique mondiale. Nous tenterons de relever le défi en appliquant la définition de la coopération internationale de Keohane à un domaine autre que d'économie politique, c'est-à-dire aux questions de la coopération environnementale. La problématique peut se résumer comme suit : est-ce que la définition de la coopération internationale dans un monde post-hégémonique, telle que développée par Keohane, peut être appliquée à un autre domaine, en l'occurrence au niveau de la coopération internationale en matière d'environnement ?

L'hypothèse que nous tenterons de vérifier peut se formuler comme suit : la définition de la coopération internationale, en l'absence d'hégémonie, tel qu'élaborée par Keohane, peut difficilement s'appliquer aux questions de coopération environnementale à cause des coûts liés que ne réussit pas à réduire l'unique présence des régimes internationaux. Ce qui signifie qu'un leadership hégémonique est essentiel afin d'assurer une certaine pression sur les États récalcitrants.

² Ibid, page XII.

³ Idem.

Afin de vérifier cette hypothèse, nous examinerons deux négociations internationales dans le domaine de l'environnement qui ont mené à la formation de régimes internationaux : le Protocole de Montréal sur la couche d'ozone, et le Protocole de Kyoto sur le changement climatique afin d'en saisir le rôle joué par les États-Unis lors des négociations.

Mais avant, deux précisions utiles...

Avant d'entamer un examen des deux cas mentionnés, deux précisions s'imposent: premièrement sur le comportement des États face à la défense et à la promotion de leurs intérêts, et deuxièmement la définition de l'hégémonie dans le domaine de l'environnement.

Par rapport à la défense de leurs intérêts, les États, selon Keohane, demeurent essentiellement égoïstes. Ce qui ne signifie pas, selon l'auteur, que la discorde doit automatiquement en résulter. Il affirme :

If the egoists monitor each other's behaviour and if enough of them are willing to cooperate on condition that others cooperate as well, they are able to adjust their behaviour to reduce discord.⁴

Keohane poursuit en affirmant que les régimes peuvent aider les États égoïstes à coopérer, en l'absence d'une puissance hégémonique, en établissant des règles, une procédure concernant le comportement des États. Les régimes sont aussi une source d'information utile au développement de politiques nationales. Par le fait même, ils contribuent à réduire les coûts de la coopération internationale et font donc partie de l'équation coût-bénéfice concernant la coopération que doivent résoudre les États.

En fait, selon Keohane, la coopération internationale et les régimes procurent aux États un *level playing field*. Ils jettent les bases et les règles de la coopération en favorisant l'équité. Ils remplissent la fonction de forum où les États peuvent poursuivre leurs intérêts nationaux, tout en ayant leurs actions encadrées afin d'éviter les situations de discorde. Les régimes font donc partie du calcul rationnel que font les États sur les coûts et les bénéfices de la coopération internationale.

Pour ce qui est de la question d'hégémonie. Il est difficile d'établir une puissance hégémonique au niveau des questions environnementales comme le fait Keohane au niveau de l'économie politique mondiale. Ceci s'explique principalement par le fait que les questions environnementales, sauf à quelques exceptions près, ne font pas partie de la définition de la puissance d'un État. Les questions environnementales peuvent avoir un effet sur ce que Joseph Nye appelle le *soft power*⁵ et permet à un État de se comporter en citoyen international responsable. Mais le *soft power*, à lui seul, ne procure pas le statut de puissance hégémonique.

⁴ Keohane, page 84.

⁵ Nye, Joseph, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. Public Affairs, New York, 2004.

Cependant, à cause de l'intégration des questions économiques et environnementales comme on l'a vu dans les dernières années, particulièrement avec l'apparition du concept de développement durable, nous sommes en mesure de percevoir que les questions environnementales peuvent avoir un impact sur la puissance d'un État au sein de l'économie politique mondiale. Les coûts économiques souvent associés aux questions environnementales peuvent avoir un impact sur la puissance économique d'un État et sur sa position sur l'échiquier de l'économie politique mondiale.

C'est pour cette raison que, dans le cadre de ce travail, les États-Unis sont perçus, tout comme le mentionne Robert Keohane, comme étant une puissance hégémonique au sein de l'économie politique mondiale et que ce statut leur confère une grande influence au niveau de la coopération internationale en matière d'environnement.

Le Protocole de Montréal

C'est en 1973, que pour la première fois que l'on accusait les chloro-fluoro carbures (CFC), des gaz industriels que l'on pouvaient retrouver dans les aérosols, d'être dommageables à la couche d'ozone. Ce constat faisait suite à plusieurs études sur le fait que couche d'ozone s'amincissait à un rythme accéléré.

Afin de donner suite à ces conclusions, plusieurs États ont pris, unilatéralement, des mesures contre l'utilisation des CFCs. Il a fallu attendre dans la seconde moitié des années 1980 pour que l'ensemble de la communauté internationale s'organise afin pour tenter d'éliminer les CFC en 2000 et apporter une aide financière et technique aux pays en voie de développement afin qu'ils puissent participer aux efforts.

Ce qui nous intéresse dans le cadre de cette communication se sont les événements et les raisons qui ont mené les États à coopérer dans le domaine de la protection de la couche d'ozone, et le rôle qu'ont joué les États-Unis.

Dans les années 1970, ce sont les États-Unis qui produisaient le plus de CFC, soit près de la moitié de la production mondiale. Les autres producteurs importants étaient la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas.

Durant cette même époque, on remarque une certaine mobilisation au sein de la population américaine pour exiger l'arrêt de production de ces gaz industriels. C'est à la suite de ces manifestations que Washington initie et participe au développement, lors d'une réunion du PNUE en 1977, le Plan d'action mondial sur la couche d'ozone. Ce plan met l'emphase principalement sur la recherche scientifique et sur la surveillance de la couche d'ozone.

L'appel à la coopération internationale est lancé officiellement. Le Canada, la Suède et la Norvège emboîtent le pas aux Américains et prennent des mesures pour réduire leur consommation de CFC. En 1981, sous la pression américaine, un groupe de travail est formé à l'intérieur du Programme des Nations Unies sur l'environnement (PNUE), chargé de négocier une entente sur la protection de la couche d'ozone. Pendant les sept

années qui vont suivre, les négociations progressent à pas de tortue. L'Union européenne subit des pressions de son industrie et hésite à se compromettre.

En 1984, le Canada, les États-Unis, la Norvège, la Suède, l'Autriche et la Suisse se rencontrent à Toronto pour former ce que on allait appeler, le Groupe de Toronto. Ce groupe adopte une approche basée sur plusieurs options pour contrôler les émissions de CFC dans l'atmosphère qui fut ensuite présentée par le Canada au groupe de travail du PNUE. Sous la pression des Américains, les Européens consentirent à l'adoption de certaines mesures.

L'Organisation météorologique mondiale publia un rapport en 1986 sur l'état de la couche d'ozone. Selon les modèles scientifiques utilisés dans le cadre de cette recherche, il existe un lien entre l'augmentation des CFC dans l'atmosphère et la diminution de la couche d'ozone. Cette conclusion est par la suite re-confirmée par une équipe de la NASA, envoyée en Antarctique et qui confirme également l'existence d'un trou dans la couche d'ozone.

Le rôle joué par l'Agence américaine pour la protection de l'environnement (AAPE) a été prépondérant dans les événements qui vont suivre. Lors d'une réunion ministérielle à Vienne, les pays participants ont signé une Convention sur la protection de la couche d'ozone qui donnait le ton à ce qui allait suivre. Une fois la Convention signée, un groupe de travail, sous l'initiative américaine, est chargé de négocier un protocole sur la protection de la couche d'ozone. Durant les négociations, les États-Unis ont joué le rôle de chef de file. C'est l'AAPE qui a d'abord proposée une diminution de la production.

Il faut ouvrir une parenthèse à ce stade pour mentionner que l'industrie américaine de CFC n'opposait pas de résistance comme l'industrie européenne. Dupont, le plus grand producteur américain faisait même partie de la délégation américaine lors des négociations. Ceci s'explique que dès la publication des premiers rapports faisant le lien entre les CFC dans l'atmosphère et l'état de la couche d'ozone, Dupont s'est employé à chercher des alternatives au CFC, ce qu'il réussit à faire.

En 1987, les Américains décident de s'attaquer la consommation des CFC en proposant des réductions drastiques. Mesures hautement contestées par l'Union européenne. Durant la même année, une campagne nationale aux États-Unis est venue en appui aux négociations internationales sur l'élimination des CFC. Les négociateurs américains et l'AAPE ont entrepris un marathon de pourparlers afin de convaincre les États récalcitrants.

C'est en septembre 1987 que fut signé le Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone. Le protocole prévoit une réduction de 50% des cinq principaux CFC à partir du niveau de 1986. Il prévoit également des mesures au niveau de commerce international, du partage d'information sur la production et la consommation des CFC, et un fonds d'assistance pour les pays en voie de développement afin qu'ils puissent participer aux efforts.

La Convention de Vienne est entrée en vigueur en 1988 avec 20 ratifications, et le protocole de Montréal est entré en vigueur en 1989 avec 30 ratifications. Aujourd'hui, la Convention compte 184 parties et le protocole 183. Depuis son entrée en vigueur, le Protocole de Montréal est cité en exemple de succès en matière de coopération internationale dans le domaine de l'environnement.

Ce succès s'explique par le rôle du PNUE durant les négociations, mais aussi grâce au leadership exercé par les États-Unis, en particuliers au Congrès et au niveau de l'industrie, et à la découverte du trou dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique.

Le rôle américain lors des négociations de ce protocole a été prépondérant. Le gouvernement a endossé les études scientifiques démontrant le lien entre les CFC et la disparition de la couche d'ozone, dès les premiers instants. Les États-Unis ont aussi donné suite à ces rapports en prenant des mesures unilatérales de restrictions au niveau de la production et de l'utilisation de CFC. Ils ont, de plus, joué un rôle clé dans la mise en œuvre de protocole et est un des contributeurs principaux au fonds d'assistance pour les pays en voie de développement dans leur lutte pour réduire les CFC.

De plus, les États-Unis ont réussi après quelques années de travail, à forcer la main aux Européens qui préféraient une approche de réduction de quota au lieu d'une élimination complète des CFC, grâce, entre autre, à la participation de l'industrie. Cette dernière a été l'une des pièces maîtresses du jeu des États-Unis parce qu'elle a réussi à absorber les coûts reliés à la lutte aux CFC.

Une autre raison du succès du Protocole de Montréal est sans aucun doute le rôle de rassembleur qu'ont joué les États-Unis lors des négociations. Tout a commencé avec la formation du Groupe de Toronto dans lequel les Américains se sont entourés d'États partageant leur point de vue. Puis, le cercle s'est agrandi pour y inclure certains autres pays européens, en particuliers l'Allemagne qui va jouer un rôle important pour convaincre ses partenaires européens. Les États-Unis ont continué leur poussée rassembleuse en s'entendant avec l'Union européenne sur le Protocole de Montréal et en créant le fonds d'assistance aux pays en voie de développement. Ce fonds est important parce que les Américains ne veulent pas voir leur production de CFC tout simplement déménagée dans les pays non-signataires du Protocole de Montréal.

Keohane affirme que la coopération internationale est également le fruit d'un calcul rationnel des coûts et des bénéfices. Dans le cas du Protocole de Montréal et de la protection de la couche d'ozone, toutes les conditions gagnantes étaient rassemblées pour favoriser l'émergence d'un régime environnemental international.

Comme on l'a mentionné, la production et la diffusion d'information scientifique, la mobilisation de la population autour des conclusions de ces études, la reconnaissance des conclusions par le plus grand producteur des CFC et la participation de l'industrie ont été à la base du succès des négociations venant au Protocole de Montréal.

Par le fait même, les États plus récalcitrants à l'élimination des CFC ont aussi fait un calcul rationnel des coûts et des bénéfices. La participation des États-Unis, qui représentent pour la plupart de ces pays un marché d'exportations important, contribue à amoindrir les coûts de la coopération et des mesures restrictives. La création d'un régime à aussi crée des conditions équitables pour tous, en plus d'absorber les coûts des études scientifiques et de la surveillance. Les régimes créent également des conditions économiques défavorables aux pays qui songeraient à ne pas y participer. Certaines mesures ont été prises, à titre d'exemple, au niveau du commerce international.

Contrairement à ce qu'affirme Keohane, on peut se demander si le Protocole de Montréal aurait vu le jour sans le leadership des États-Unis. Difficile à imaginer le succès d'un Protocole de Montréal sans la participation du plus grand producteur de CFC. Difficile également à imaginer les plus petits producteurs ou les économies de plus petites tailles user de tant de persuasion comme l'ont fait les États-Unis. Les bénéfices de la coopération internationale auraient été plus difficiles à identifier dans une situation où les États-Unis n'aurait pas participé à la négociation.

Comme il l'a été mentionné un peu plus haut, le Protocole de Montréal et les négociations sur la protection de la couche d'ozone sont citées comme un exemple de succès dans le domaine des régimes internationaux en matière d'environnement. En guise de comparaison, il est important de jeter un coup d'œil sur un régime environnemental créé dans des conditions différentes : le Protocole de Kyoto sur les changements climatiques, afin de vérifier la conception de Keohane de la coopération internationale.

Le Protocole de Kyoto

Si pour certains, le trajet suivi pour arriver au Protocole de Montréal a été relativement exemplaire, il en est autrement pour le Protocole de Kyoto.

On a commencé à parler des questions climatiques dans les années 1970 et au début des années 1980 dans le cadre de conférences scientifiques internationales, telles la Conférence de Stockholm en 1972, la Conférence des Nations Unies sur l'eau en 1976, la Conférence des Nations Unies sur la désertification en 1977, et la Première Conférence mondiale sur le climat en 1979. Cependant, ce n'est qu'à partir de 1985, lors de la Conférence sur l'évaluation du rôle du CO₂ et d'autres gaz à effet de serre et sur les variations climatiques, qui eut lieu à Vienne en Autriche, que les préoccupations scientifiques se sont transformées en appel à l'action internationale.

En 1988, fut créé par l'Organisation météorologique mondiale et par le PNUE, le Panel intergouvernemental sur le changement climatique (IPCC). Ce panel a été instrumental dans le développement d'un consensus scientifique sur le rôle des gaz à effet de serre (GES) sur les variations climatiques.

Durant la même année, l'Assemblée générale des Nations Unies vote en faveur d'une résolution demandant au PICC d'établir certains éléments pour les négociations d'une convention sur le changement climatique.

En 1989, lors d'une conférence ministérielle aux Pays-Bas, les pays industrialisés jouent de prudence quant à leur engagement vis-à-vis la réduction des GES, face à une proposition néerlandaise suggérant que les pays industrialisés stabilisent leur émissions de CO₂ d'ici l'an 2000. Cette proposition fut alors catégoriquement rejetée par les États-Unis et le Japon. Cette opposition américaine fut caractéristique durant toutes les négociations menant à la Convention de 1992, et qu'ils ont signé à la dernière minute.

En effet, toutes les négociations qui ont mené à la Convention de Rio se faisaient autant sur fonds d'intérêt politiques et économiques que sur la base d'impératifs environnementaux. Ce qui n'a pas facilité la négociation. Les États, dans leur calcul coûts et des bénéfices, se rendaient compte que la réduction des GES avait un coup très élevé.

Il y avait également toute la question concernant à qui revenait la responsabilité d'agir : aux plus grands émetteurs ? Aux pays les plus vulnérables face au changement climatique ? Aux pays où il serait plus facile de réduire les émissions de gaz à effet de serre ? Le débat se complique lorsque les États-Unis argumentent que les pays en voie de développement doivent faire partie de l'entente, alors que ces derniers affirment que le changement climatique est une responsabilité des pays industrialisés et que toute réduction des GES aurait des répercussions sur leur développement économique.

Les États-Unis sont également réticents à prendre des mesures de réduction qui ne seraient pas appuyées par la recherche scientifique.

Plusieurs groupes d'intérêt se sont mobilisés durant les négociations menant à la Convention de Rio. En plus, de la dimension Nord-Sud, il y a les alliances entre les petits pays vulnérables au changement climatique, les pays producteurs et exportateurs de pétrole, les nouveaux pays industrialisés, les économies en transition, le bloc soviétique, et les pays membres de l'OCDE. Certains affirment également que les États-Unis forment un bloc à eux seuls.

Une chose est certaine, l'Union européenne, les États-Unis et le Japon étaient réticents à prendre des mesures de réduction ou de stabilisation des GES qui auraient un impact sur la balance commerciale entre eux et qui aurait des effets néfastes sur leur compétitivité.

C'est à minuit moins une minute que les États se sont entendus sur les principes d'une convention sur le changement climatique, adoptée à Rio lors du Sommet de la Terre. L'objectif de la Convention est la stabilisation de la concentration du GES dans l'atmosphère à un niveau que les activités humaines n'interfèrent pas avec le système climatique. La Convention n'établit pas d'échéance ou de mesures restrictives. Une Conférence des parties et un Secrétariat permanent sont établis. La Convention fut signée par 154 États.

Les rapports scientifiques qui suivent la signature de la Convention n'avaient rien d'encourageant. Le PICC annonçait en 1994 que même s'il y a une stabilisation des émissions actuelles, la concentration de CO₂ dans l'atmosphère continuerait de s'accroître encore pendant deux siècles. Suite à ce rapport, la communauté internationale a continué de mettre de la pression sur les pays industrialisés, mais sans succès.

En 1997, lors des négociations à Kyoto sur un protocole pour compléter la Convention, le débat s'articule autour de la question à savoir si les objectifs de réduction doivent prendre en compte les capacités de chaque pays à réduire leurs émissions de CO₂. C'est l'Union européenne qui va prendre le leadership en annonçant une réduction de 15% de ses émissions avant 2010. Ce changement de cap s'explique par une pression de plus en plus forte en Europe pour lutter contre le changement climatique.

Après un marathon de 39 heures consécutives de négociations, les parties se sont entendues sur les bases de Protocole de Kyoto dans lequel les parties s'entendent pour réduire les émissions globales de 6 GES au-dessous du niveau de 1990. Le protocole inclut également des mesures incitatives pour les pays en voie de développement afin qu'ils puissent participer aux efforts de réduction. Le système d'échange de crédits est alors mentionné et plus tard le mécanisme de développement propre.

Le Protocole de Kyoto a été salué par tous les acteurs, les ONG, bref l'ensemble de la communauté internationale. Cependant, dès ses débuts, on sentait qu'il avait du plomb dans l'aile. Pour entrer en vigueur 55 ratifications comptabilisant 55% des émissions de CO₂ en 1990, était nécessaire. Sans la participation des États-Unis qui a eux seuls représentent 36% des émissions globales, le succès du Protocole de Kyoto était loin d'être assuré.

En 2001, ce qui devait arriver, arriva. Les États-Unis retirent leur appui au Protocole en allégeant entre autres l'absence d'objectif de réduction pour les pays en voie de développement. Ce refus américain représente également une rupture entre les États-Unis et l'Union européenne au niveau des négociations sur le changement climatique.

Pris à partie par quelques groupes environnementaux et par peur d'être perçue comme étant indifférent à la face à la menace des changements climatiques, le Président Bush en 2002 annonça certaines mesures volontaires pour réduire les émissions de GES. Cette annonce laissait présager, selon certains, un retour américain au sein du giron du Protocole de Kyoto. Le Japon, La Russie et le Canada, encouragés par ce signal annoncèrent leur ratification du protocole, qui entra en vigueur en février 2005. Mais sans aucune ratification américaine.

À ce moment, l'avenir du Protocole de Kyoto demeure toujours incertain, même après son entrée en vigueur. Très peu de pays ont atteint leurs objectifs à 5 ans de l'échéance. Certains pays européens dont l'économie est très liée à l'économie américaine, tel les Pays-Bas avouent de ne pas être en mesure de remplir leurs engagements. C'est aussi le

cas du Japon et du Canada dont les émissions ont même augmenté de 24% au-dessus de niveau de 1990.

De leur côté, les pays en développement n'ont pas la nécessité d'adopter les objectifs de réduction puisque le plus grand émetteur, les États-Unis ne sont pas partie du Protocole de Kyoto. La Chine, l'Inde et le Brésil, par exemple, sont très réticents à se commettre, et par le fait même à réduire leur croissance économique. Quant à l'Union européenne, sans la participation des États-Unis, semble incapable de s'imposer comme chef de file au niveau de la réduction des GES. Ceci s'explique par la contestation de plus en plus évidente de certains de ses membres à rencontrer leurs objectifs.

L'absence américaine

Pour les États-Unis, si le calcul rationnel coût –bénéfice était à leur avantage dans le cadre du Protocole de Montréal, ils n'avaient pas la même impression lors des négociations dans le cadre du Protocole de Kyoto. Avec 36% des émissions globales de GES, ils sont un joueur incontournable dans la coopération internationale pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Mais les États-Unis démontrent beaucoup de réticence à s'engager. C'est une question d'intérêts économiques. Une réduction des gaz à effet de serre exige une restructuration importante pour une économie basée essentiellement sur l'énergie fossile. De plus, avec l'absence d'objectif de réduction pour les pays en voie de développement, les États-Unis courent le risque de perdre leur compétitivité, d'autant plus que la Chine et l'Inde menace sérieusement l'hégémonie américaine dans le domaine de l'économie politique mondiale.

De plus, les États-Unis travaillent également à se trouver des partenaires dans leur opposition au Protocole de Kyoto et d'instaurer un régime international plus flexible et plus équitable, selon eux. C'est pourquoi, ils ont développé, en compagnie du Japon, de la Corée du Sud, de l'Australie et d'autres partenaires de l'Asie Pacifique, un Plan d'action concernant la lutte au changement climatique mais sans objectif de réduction et sans échéance précise. Le plan est basé sur des mesures volontaires de réduction des émissions et sur le développement de technologie environnementale. Certains y voient une menace à la survie du Protocole de Kyoto. Certaines parties au Protocole de Kyoto, dont le Canada, joue avec l'idée de se joindre à ce Plan d'action.

Le fait que les États-Unis n'aient pas ratifié le Protocole de Kyoto a aussi un impact direct sur ces principaux partenaires économiques, qui eux l'ont signé et ratifié, tel le Canada, le Japon et certains pays de l'Union européenne. L'impact d'une réduction des GES sur l'avantage économique comparatif sur le marché américain. Il s'agit d'un argument de poids dans le calcul rationnel coût bénéfice de ses partenaires commerciaux qui, contrairement aux États-Unis, doivent se contraindre à des exigences en matière de lutte aux GES. Cet argument fait réfléchir de nombreux pays européens.

Fait intéressant à noter est que l'Europe au aussi beaucoup de difficultés à maintenir le cap sur les objectifs de réduction et à persuader la communauté internationale des bienfaits et de la faisabilité du Protocole de Kyoto. De plus, elle ne parvient pas à

persuader les pays en voie de développement d'adopter des objectifs concrets en matière de réduction des GES.

Le fait que les Etats-Unis ne soient pas partie au Protocole de Kyoto risque également de compliquer les discussions de l'Après-Kyoto, prévu pour 2012. L'Europe parviendra-t-elle à rallier toute la communauté internationale derrière des objectifs de réduction des gaz à effet de serre ? Plusieurs en doute.

Quelques comparaisons entre les deux protocoles

Après avoir examiné de plus près le Protocole de Montréal et celui de Kyoto, nous sommes en mesure d'en dégager certaines similitudes. Dans les deux cas, l'appel à la coopération internationale s'est fait à partir de données scientifiques. Dans les deux cas, les recherches scientifiques démontraient une urgence d'agir et que la coopération internationale était instrumentale dans le développement d'une solution.

Également, les régimes internationaux ont été mis en place dans un état de crise causée, par l'amincissement de la couche d'ozone, et dans l'autre par les effets du changement climatique. Les deux régimes internationaux mis en place pour appuyer les États au niveau de la coopération internationale remplissent essentiellement les mêmes fonctions : production et diffusion d'informations scientifiques, forum de discussion, mise en œuvre du protocole, et soutien aux pays en voie de développement sous forme d'assistance technique.

Le Protocole de Montréal et le Protocole de Kyoto ont tous deux des impacts sur les économies nationales et sur le commerce international. Dans les deux cas, les coûts de transactions, de la coopération sont élevés. Cependant, les recherches scientifiques démontrent également que le coût de l'inaction peut également être élevé.

Lors des négociations des deux protocoles, les États ont été amenés à faire des calculs coût bénéfiques basés sur les impacts polices, mais surtout sur les impacts économiques. A ce niveau même si le calcul a été semblable, les résultats divergeaient à cause de certains éléments différents, comme par exemple la participation du secteur privé. À cause des efforts nécessaires au niveau de la réduction des GES, en comparaison aux efforts demandés afin d'éliminer les CFC est beaucoup plus important, mais insurmontable pour certains membres de la communauté économique.

Finalement, le rôle différent qu'ont joué les États-Unis durant les négociations menant au Protocole de Montréal, et celle menant au Protocole de Kyoto, semble avoir été déterminant dans la réussite des négociations dans un cas, et des difficultés rencontrées dans l'autre cas.

Dans les deux cas, les États-Unis est un acteur incontournable, dû à leur statut hégémonique dans le domaine de l'économie politique, et également dû au fait qu'ils étaient le plus grand producteur de CFC et le plus important émetteur de gaz à effet de

serre. Cependant, comme il a été mentionné, les résultats du calcul coût –bénéfice n’ont pas été les mêmes ce qui a entraîné une réaction différente des États-Unis face à la coopération internationale.

Conclusion

La théorie de Robert Keohane sur la coopération internationale constitue un point d’appui pour mieux comprendre la dynamique qui pousse les États à coopérer dans le domaine de l’économie politique. Le but de cette communication était de voir comment cette définition de la coopération internationale pouvait s’appliquer à un autre domaine, tel l’environnement.

Tout comme Keohane l’affirme la coopération internationale semble être le résultat d’un calcul rationnel par les États des coûts et des bénéfices. Cela est d’autant plus évident dans les questions environnementales qui font souvent l’objet de mobilisations populaires et où les mesures restrictives peuvent avoir des conséquences économiques assez importantes.

Ce fut le cas des États-Unis dans le cadre du Protocole de Montréal où la population américaine s’est mobilisée et l’industrie qui a participé activement aux négociations ce qui a facilité la tâche au gouvernement et lui a permis de jouer un rôle de chef de file lors des négociations. Dans le cas de Kyoto, l’industrie américaine n’était pas au rendez-vous et l’impact économique que pourraient avoir les mesures restrictives au niveau des émissions de gaz à effet de serre semblent rendre le secteur privé réticent. Le gouvernement y voit également un risque d’ébranler l’hégémonie américaine dans le domaine de l’économie politique mondiale.

Cependant, l’étude des deux cas présentés dans le cadre de cette communication vient contredire quelque peu Keohane au sujet du rôle qu’occupe une puissance hégémonique dans le domaine de la coopération internationale. Pour ce qui est du Protocole de Montréal, il est clair que sans la participation du plus grand producteur de CFC, il est difficile de concevoir que la coopération internationale aurait beaucoup plus difficile et les résultats beaucoup moins concluant.

En ce qui concerne le Protocole de Kyoto, le fait que les États-Unis ne l’ont pas ratifié, représente un défi majeur pour leurs partenaires commerciaux qui ne veulent pas perdre leur compétitivité ou voir leur industrie partir pour des pays qui n’ont pas d’objectif de réduction de gaz à effet de serre. Aussi, le régime international mis en place, n’a pas encore fait ses preuves en ce qui a trait à mettre en place les mécanismes nécessaires pour réduire les coûts de transactions qu’exigerait la coopération internationale dans le domaine du changement climatique.

Il est aussi important de préciser que dans le cas du Protocole de Kyoto, et contrairement à ce qu’avance Keohane, les coûts qu’engendraient la participation au régime, sont plus élevés que ceux engendrés par la non-participation, et cela autant pour les États-Unis que pour l’ensemble de ces partenaires commerciaux.

Il faut dire que même sans la ratification américaine, le Protocole est entré en vigueur en 2005. Keohane, dans son unique référence aux questions de coopération environnementale, affirme que le Protocole de Kyoto est la preuve tangible que des régimes internationaux peuvent être créés sans la participation de la puissance hégémonique⁶. Mais sa précarité, et le fait qu'un infime nombre de parties ont atteint ou sont en voie d'atteindre leurs objectifs de réduction, nous permettent de douter de la réussite et de l'avenir du régime international.

Ces deux cas démontrent le rôle de catalyseur que joue une puissance hégémonique dans un domaine tel la coopération environnementale internationale. Ceci peut s'expliquer par le fait que les questions environnementales sont intimement liées aux questions d'économie politique et la moindre fluctuation peuvent avoir des conséquences sur la santé économique des États. Par le fait même, les questions environnementales peuvent avoir une influence sur le maintien du statut de puissance hégémonique des États-Unis. La force de persuasion qu'exerce les États-Unis au sein de l'économie politique mondiale est également déterminante dans le cadre de la coopération environnementale internationale.

En terminant, il est important de noter que cette communication ne se veut pas une apologie de la théorie réaliste de la stabilité hégémonique. Cependant, on ne peut pas ignorer le pouvoir de persuasion que possède une puissance hégémonique. Cette persuasion s'amplifie lorsque les questions sont reliées de très près à son statut sur l'échiquier de l'économie politique internationale, comme c'est le cas des questions environnementales. Ce pouvoir de persuasion peut être mis à bon escient comme dans le cas du Protocole de Montréal, mais peut aussi être utilisé pour contrecarrer certaines propositions menaçantes, comme dans le cas du Protocole de Kyoto.

La théorie de la coopération internationale de l'après-hégémonie offre des pistes de réflexion importantes dans le domaine de la coopération. Cependant, il faut lui amener un bémol dans le domaine de la coopération dans le domaine de l'environnement en précisant que cette dernière est beaucoup moins évidente sans la participation de la puissance hégémonique et que dans ce contexte les régimes internationaux qui pourraient en découler sont moins efficaces et moins aptes à remplir leurs fonctions, contrairement à ce que prévoit Keohane au sein de l'économie politique

⁶ Keohane, page xii

